

Organización social del cuidado y desigualdad:

el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina

Social organization of care and inequality: the public policies of care deficit in Argentina

Corina Rodríguez Enriquez

Investigadora Adjunta del Conicet en el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp). Miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Economía Feminista (IAFFE) y de Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN).
crodriguezhenriquez@ciepp.org.ar

Gabriela Marzonetto

Doctoranda en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín. Becaria Doctoral Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (Ciepp)-CONICET
gmarzonetto@ciepp.org.ar

Resumen

La manera en que se organiza socialmente el cuidado que permite la reproducción cotidiana de la vida de las personas tiene implicancias determinantes para los niveles de desigualdad social, siendo afectada y afectando la estratificación social y la situación de (in)equidad de género. El presente trabajo estudia esta cuestión para el caso de Argentina. Discute la situación de la organización social del cuidado, haciendo foco en la dimensión del cuidado de niños y niñas en la primera infancia. Identifica los elementos que la transforman en un vector de reproducción de desigualdades, analiza los avances y déficits de las políticas públicas en la materia a nivel nacional, y propone estrategias de política pública para mejorar la atención del problema.

Palabras clave: organización social del cuidado, equidad de género, desigualdad social, políticas del cuidado, políticas públicas

Abstract

The way care is socially organized impacts upon everyday life reproduction has implications for determining the levels of social inequality. It is both affected and affects social stratification and gender equity. This paper aims to discuss the state of the social organization of care in Argentina, focusing on child-care in early childhood. The paper identifies those elements that make of social

Fecha de recepción:
11.11.14

Fecha de aceptación:
9.2.15

organization of care a path to the reproduction of inequalities. For this purpose, it analyses progresses and deficits in care policies at the national level and suggests public policy strategies to address the problem.

Key words: *social organization of care, gender equity, social inequality, public policies, care policies.*

Introducción

La manera en que las sociedades organizan el cuidado que permite la reproducción cotidiana de la vida de las personas ha sido una preocupación histórica de los estudios de género, y en particular de los desarrollos desde distintas vertientes feministas. En las últimas décadas, este tema se ha revitalizado desde la mirada específica que se concentra en el rol que el trabajo de cuidado tiene en el sostenimiento del sistema económico y social, y de las implicancias que su organización tiene en la estratificación social y la equidad de género.

En particular se sostiene que la organización social del cuidado es injusta y se convierte en sí misma en un vector de reproducción de la desigualdad socio-económica y de género. Por eso mismo, y más particularmente en el marco de sociedades desiguales, se sugiere la necesidad de promover políticas públicas que redistribuyan las responsabilidades de cuidado, consiguiendo de esa manera dismantelar los obstáculos que su injusta distribución produce a la participación económica (especialmente de las mujeres) y con ello alcanzar mayor justicia distributiva.

En América Latina este tema ha venido ganando impulso tanto en materia de visibilización del trabajo de cuidado no remunerado como en el debate y el diseño e implementación de políticas públicas para su redistribución (cfr OIT-PNUD 2013; Montaña Virreira y Calderón Magaña 2010). En Argentina la discusión es aún embrionaria, y se promueve más desde algunos sectores académicos, organizaciones de la sociedad civil y espacios legislativos, que desde los ámbitos de gobierno con capacidad para la ejecución de políticas públicas (cfr por ejemplo Rodríguez Enríquez 2007; Lupica 2010; Rodríguez Enríquez y Pautassi 2014).

Por lo mismo, el presente artículo se propone contribuir discutiendo el estado de situación de la Organización Social del Cuidado en Argentina (con foco en la dimensión del cuidado de niños y niñas en la primera infancia), analizando cuáles son los déficits actuales en la materia y sugiriendo estrategias de políticas públicas que podrían aten-

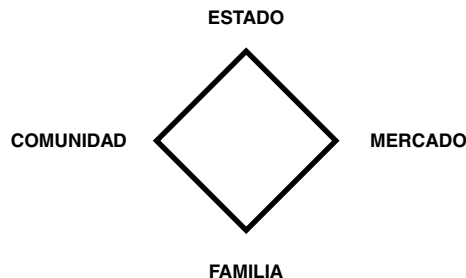
derlos. El texto se organiza de la siguiente manera: en la primera sección se presentan de forma sintética las principales nociones conceptuales que permiten abordar el problema. En la segunda, se describe el carácter injusto de la organización social del cuidado en Argentina, en lo referente al reparto de responsabilidades al interior de los hogares. En la tercera, se analizan en particular los déficits existentes en materia de provisión de servicios de cuidado. Y en la cuarta sección se presentan algunas sugerencias de estrategias de política pública posibles para atender la situación.¹

1. Organización social del cuidado y justicia distributiva: conceptos básicos²

La noción de cuidado refiere a las actividades indispensables para satisfacer las necesidades básicas de la existencia y reproducción de las personas, brindándoles los elementos físicos y simbólicos que les permiten vivir en sociedad. Incluye el autocuidado, el cuidado directo de otras personas (la actividad interpersonal de cuidado), la provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado (la limpieza de la casa, la compra y preparación de alimentos) y la gestión del cuidado (coordinar horarios, realizar traslados a centros educativos y a otras instituciones, supervisar el trabajo de la cuidadora remunerada, entre otros). El cuidado permite atender las necesidades de las personas dependientes, por su edad o por sus condiciones/capacidades (niños y niñas, personas mayores, enfermas o con discapacidades) y también de las personas que podrían auto-proveerse dicho cuidado (Rodríguez Enríquez, 2005; Esquivel, 2011; ELA, 2012; Pautassi y Zibecchi, 2013).

La organización social del cuidado (en adelante OSC) se refiere a la manera en que inter-relacionadamente las familias, el Estado, el mercado y las organizaciones comunitarias, producen y distribuyen cuidado. La noción de OSC se emparenta con la de diamante de cuidado (Razavi, 2007) como representación de la arquitectura a través de la cual se provee el cuidado. El diamante de cuidado (Figura 1) indica la presencia de estos cuatro actores, pero también las relaciones que se establecen entre ellos: la provisión de cuidados no ocurre de manera aislada o estanca, sino que resulta de una continuidad donde se suceden actividades, trabajos y responsabilidades.

Figura 1. Diamante de cuidado.



Fuente: Razavi (2007)

En este sentido, Pérez Orozco (2007) sugiere hablar de redes de cuidado aludiendo a los encadenamientos múltiples y no lineales que se dan entre los actores que participan en el cuidado, los escenarios en los cuáles esto sucede, las interrelaciones que establecen entre sí y, en consecuencia, lo densa o débil que resulta la red de cuidados. Las redes de cuidado las conforman las personas que dan cuidado y las que los reciben (es decir, todas las personas en nuestros roles de cuidadoras y cuidadas) así como los actores institucionales, los marcos normativos y las regulaciones, la participación mercantil y también la comunitaria. Esta red de cuidados es dinámica, está en movimiento, cambia y, por ese mismo motivo, puede ser transformada.

La evidencia existente demuestra que la OSC, en su conformación actual en América Latina en general y en Argentina en particular, es injusta porque las responsabilidades de cuidado se encuentran desigualmente distribuidas en dos niveles distintos. Por un lado, hay una inequitativa distribución de las responsabilidades de cuidado entre hogares, Estado, mercado y organizaciones comunitarias (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014). Por otro lado, la desigualdad en la distribución de responsabilidades se verifica también entre varones y mujeres (OIT-PNUD, 2009; Salvador, 2007, Rodríguez Enríquez, 2007a; Lupica, 2010; Esquivel et al, 2012; Marco y Rico, 2013). La evidencia muestra que el trabajo de cuidado es asumido mayormente por los hogares y, dentro de los hogares, por las mujeres. Esto deviene de la concurrencia simultánea de una serie diversa de factores.

El primer lugar, de la división sexual del trabajo, por la cual el trabajo productivo y reproductivo o de cuidado se distribuye desigualmente entre varones y mujeres. La división sexual del trabajo es la expresión de las relaciones de género en el mundo del trabajo y por tanto muestra relaciones de subordinación de las mujeres, cuya manifestación es su concentración en las responsabilidades de cuidado y su menor y peor participación en el mercado laboral (Pautassi, 2007a; Rodríguez Enríquez, 2007b).

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, la injusta distribución de las responsabilidades de cuidado se vincula con la naturalización de la capacidad de las mujeres para cuidar. Así como en tantos otros aspectos de las relaciones de género, en este campo se construyó una idea social a partir de las características biológicas de los sexos. En particular, esto sucede cuando se considera que la capacidad biológica exclusiva de las mujeres de parir y amamantar las dota de capacidades superiores para otros aspectos del cuidado (como higienizar a los niños y niñas, preparar la comida, limpiar la casa, organizar las diversas actividades de cuidado necesarias en un hogar). Lejos de ser una capacidad natural, se trata de una construcción social sustentada por las relaciones patriarcales de género, que se sostiene en valoraciones culturales reproducidas por diversos mecanismos como la educación, los contenidos de las publicidades y otras piezas de comunicación, la tradición, las prácticas domésticas cotidianas, las religiones, las instituciones.

Un tercer factor explicativo se encuentra en los recorridos históricos de los regímenes de bienestar, donde la cuestión del cuidado fue considerada como responsabilidad principal de los hogares (y dentro de ellos, de las mujeres). De este modo, la participación del Estado quedó reservada para aspectos muy específicos (por caso la educación escolar) o como complemento de los hogares allí cuando las situaciones particulares lo ameritaran (por ejemplo, para el caso de hogares en situaciones de vulnerabilidad económica y social).

Finalmente, la experiencia socio-económicamente estratificada de la organización del cuidado es otra fuente de injusticia. Los hogares pertenecientes a distintos estratos económicos cuentan con diferentes grados de libertad para decidir la mejor manera de organizar el cuidado de las personas. Por ejemplo, una mujer que pertenece a un hogar de ingresos medios o altos cuenta con la oportunidad de adquirir servicios de cuidado en el mercado (salas maternas o jardines de infantes privados) o de pagar por el trabajo de cuidado de otra mujer (empleada de casas particulares). Esto alivia la presión sobre su propio tiempo de trabajo de cuidado no remunerado, liberándolo para otras actividades (de trabajo productivo en el mercado, de autocuidado, de educación o formación, de esparcimiento). Estas opciones se encuentran limitadas o son directamente nulas para la enorme mayoría de mujeres viviendo en hogares pertenecientes a los sectores más bajos en la distribución de recursos. En estos casos, la presión sobre el tiempo de trabajo de las mujeres puede ser superlativa y las restricciones para realizar otras actividades (entre ellas la participación en la vida económica) pueden ser severas. De este modo, la OSC resulta en sí misma un vector de reproducción y profundización de la desigualdad.

En tanto la OSC es injusta y profundiza diversas dimensiones de la desigualdad, resulta también un espacio de vulneración de derechos. En este sentido, la problemática del cuidado y la determinación sobre quién lo provee (para sí o para otros) remite a un problema de ejercicio de derechos; derechos que pueden estar contemplados en distintos cuerpos normativos o, si no lo están, su abordaje es requisito para la disminución de desigualdades como condición de una política pública. En uno y otro caso, la OSC remite a un debate en el que se entrecruzan derechos, desigualdades y políticas públicas (Pautassi, 2007b). La consideración del cuidado como derecho remite a la idea de derecho universal, independientemente del estado de necesidad que eventualmente esté transitando la persona. A su vez, implica analizar el cuidado como obligación demandable con las múltiples implicancias y derivaciones que trae aparejada. Implica un conjunto de obligaciones negativas, características de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), tales como no entorpecer los servicios de salas maternas o no impedir el acceso de un adulto mayor al sistema de salud. Pero también incluye obligaciones positivas que se enrojan en proveer los medios para poder cuidar y derivar el cuidado, para garantizar que el cuidado se lleve adelante en condiciones de igualdad y sin discriminación. En el marco de sociedades desiguales, para este logro es imprescindible la vigencia de políticas públicas.

Asimismo, características propias de la arquitectura de las políticas públicas pueden disminuir, reproducir o incrementar la estratificación y segregación social, según sea su nivel de articulación, diferenciación, características y calidad de los servicios y de las prestaciones que proveen, dependiendo de su carácter de corte asistencial o de tipo universal, y del tipo de reglas operativas, nivel y tipo de coordinación (ya sea con otras políticas públicas como entre instituciones y niveles jurisdiccionales).

¿Cuál es la forma que adopta la OSC en Argentina, y cuáles son sus implicancias en términos de desigualdad? En las próximas dos secciones abordamos esta cuestión para el caso particular del cuidado de niños y niñas.

2. La organización social del cuidado en Argentina: la desigual distribución del cuidado al interior de los hogares

Las necesidades de cuidado de niños y niñas son atendidas al interior de los hogares a través de dos tipos de arreglos: por un lado, el trabajo de cuidado no remunerado que realizan los propios integrantes de los hogares (o familiares o allegados que no forman parte del hogar) y por el otro, el trabajo de cuidado remunerado que realizan personas contratadas para tal fin.

Para conocer cómo se distribuyen las responsabilidades de cuidado al interior de los hogares, se utilizan las encuestas de uso del tiempo (o los módulos de uso del tiempo o trabajo no remunerado de las encuestas a hogares). En Argentina se ha aplicado recientemente un módulo de trabajo no remunerado (MTNR) en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) del INDEC.³ Esta fuente de información permite confirmar la presunción de la desigual distribución de trabajo no remunerado entre varones y mujeres. Como se observa en la Tabla 1, las mujeres tienen una tasa de participación en las actividades de cuidado treinta puntos porcentuales mayor a la de los varones, y dedican a estas tareas el doble de tiempo diario.⁴

Tabla 1. Tasa de participación y tiempo promedio (horas diarias) dedicado al Trabajo No Remunerado. Total Aglomerados Urbanos. 2013

	Varones		Mujeres	
	Tasa de Participación	Tiempo Promedio	Tasa de Participación	Tiempo Promedio
Quehaceres domésticos	50,9	2,4	86,6	3,9
Apoyo escolar	6,9	1,9	19,3	2,1
Trabajo de cuidados	16,8	3,8	31	5,9
Total	58,2	3,4	88,9	6,4

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Prensa del Módulo de Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo - 2013 - INDEC.

Cuando se observa en la desagregación de las actividades, se confirma que las mayores brechas en el uso del tiempo se da específicamente en las tareas domésticas y de cuidado (los varones destinan a estas tareas menos del 65% del tiempo que le destinan las mujeres), mientras se reduce en las tareas específica de apoyo escolar (ayudar a los niños/as a hacer las tareas).

La presencia de niños/as, sobre todo de menor edad, afecta el tiempo dedicado al cuidado. En efecto, la información del MTNR muestra que tanto los varones como las mujeres casi duplican su tiempo de trabajo no remunerado en actividades de cuidado ante la presencia de niños y niñas menores de 6 años en el hogar. Los primeros pasan de casi 3 horas a 4,5 horas diarias de TNR y las segundas pasan de 5 a 9,3 horas diarias en promedio. Adicionalmente, la brecha en el uso del tiempo entre varones y mujeres se amplía cuando hay presencia de niños/as menores en el hogar (en los hogares sin niños/as menores de 6 años, los varones destinan casi un 60% del tiempo que destinan las mujeres al trabajo no remunerado; esta dedicación se reduce a menos 50% cuando hay presencia de niños/as).

A su vez, la brecha en el tiempo destinado a tareas de cuidado entre varones y mujeres no se ve afectada por la participación en el mercado laboral de las personas. Según la información del MTNR, las mujeres siguen destinando casi el doble de tiempo a este tipo de trabajo que los varones, más allá que estén simultáneamente ocupadas en el mercado laboral (Rodríguez Enríquez, 2015). Más aún, las mujeres siempre destinan una cantidad de horas apreciables al cuidado, siendo algo mayor el tiempo cuando no se encuentran ocupadas en el mercado laboral (6,8 horas diarias cuando no están ocupadas, y 5,8 horas diarias cuando sí lo están). Por el contrario, a los varones no parece afectarles su participación en el mercado laboral, ya que destinan casi el mismo tiempo estando ocupados (3,5 horas diarias) o no ocupados (3,2 horas diarias).

En definitiva, la organización del cuidado al interior de los hogares se ajusta en base a la intensidad en el uso del tiempo de las mujeres. Cuando las mujeres participan en el mercado laboral, agregan a la jornada de trabajo de cuidado que históricamente asumían, la jornada de trabajo para el mercado. Razonablemente, y tal como lo muestra la tabla 2, el tiempo que las mujeres destinan al cuidado se reduce a medida que aumenta la jornada en el mercado laboral (mientras el de los varones se mantiene prácticamente inalterado).

Tabla 2. Tasa de participación y tiempo promedio (horas diarias) dedicado al Trabajo No Remunerado según tiempo de trabajo remunerado. Total Aglomerados Urbanos. 2013

Jornada Labotal Remunerada	Varones		Mujeres	
	Tasa de Participación	Tiempo Promedio	Tasa de Participación	Tiempo Promedio
Hasta 14 horas	65,1	3,8	89,7	7,7
15 a 34 horas	61,3	3,5	91,9	6,1
35 a 45 horas	59,1	3,3	87,7	5,2
45 a 60 horas	57,9	3,4	88,3	4,7
61 y más horas	49,7	3,5	83,8	5,6

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Prensa del Módulo de Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo - 2013 - INDEC

La contracara de esta desigual distribución de las responsabilidades de cuidado son las dificultades que las mujeres enfrentan (respecto de los varones) para la participación económica. Todos los indicadores del mercado laboral dan cuenta de esta brecha, que varía levemente en el tiempo y se sostiene, con matices, tanto en épocas de crecimiento como de retracción económica (cfr Castillo, et al 2007; Lupica 2010; Rodríguez Enriquez y Mendez 2013).

Para decirlo sintéticamente:

- Las mujeres participan menos que los varones en el mercado laboral. Mientras la tasa de actividad de las primeras alcanza al 47,1% la de los varones se eleva a 71,9%.⁵
- Las mujeres tienen más probabilidad que los varones de sufrir situaciones de desempleo cuando se incorporan al mercado laboral. En efecto, la tasa de desempleo abierto de las mujeres se ubica en 8,6% mientras la de los varones es de 6.5%.
- La participación de las mujeres en el mercado laboral está afectada por determinantes socio-económicos (lo que demuestra la interrelación entre las cuestiones de género y clase). Las mujeres con mayor nivel educativo (terciario o universitario completo) tienen una tasa de participación notablemente superior (84,7%) a las mujeres con poca educación formal (hasta secundaria incompleta, 39,9%). De la misma forma, las mujeres que viven en hogares de bajos ingresos tienen una tasa de participación notablemente inferior a las mujeres de los estratos socio-económicos más altos.
- La segregación ocupacional se sigue verificando tanto a nivel horizontal como vertical. Las mujeres concentran su participación en actividades vinculadas con trabajo

de cuidado (servicio doméstico, educación, salud, actividades comerciales minoristas, actividades de servicios), mientras los hombres tienen una mayor participación relativa en las actividades manufactureras, de la construcción y de servicios de transporte y energía. Asimismo, las mujeres se encuentran sobre-representadas en tareas de menor calificación y tienen mucho menor acceso a puestos altos en la escala de jerarquía de las ocupaciones.

- Las mujeres tienen una tasa de participación en el empleo no registrado (36,3%) superior a la de los varones (32,2%).
- Como consecuencia de todo lo anterior, persiste la brecha de ingresos laborales, explicada por la menor cantidad de tiempo que en promedio las mujeres pueden trabajar para el mercado, sumado a que lo hacen en mayor medida que los hombres en actividades de bajos salarios y poca protección social. En promedio, el ingreso laboral de las mujeres resulta un 13,3% inferior al de los hombres.

En síntesis, la desigual distribución de responsabilidades de cuidado al interior de los hogares sostiene la brecha de participación económica entre varones y mujeres. Esto es central para explicar las dificultades de autonomía económica de las mujeres, que se encuentra en la base de su subordinación económica. No solamente esto opera en la reproducción de las desigualdades de género, sino también de las desigualdades socio-económicas. La debilidad de los ingresos laborales de las mujeres es una explicación central a las dificultades para la superación de situaciones de pobreza o vulnerabilidad económica de muchos hogares.⁶

3. La organización social del cuidado en Argentina: los déficits de las políticas de cuidado

La posibilidad de que los hogares deriven responsabilidades de cuidado a instituciones extradomésticas depende de la envergadura y características de la oferta de servicios, entre los cuales, en el marco de una sociedad desigual, es clave la participación del Estado a través de políticas públicas. En el caso de Argentina, la participación del Estado en la OSC se expresa en: (1) la regulación y garantía del derecho a las licencias por maternidad y paternidad en el mercado laboral, (2) la provisión de servicios educativos de corte universal donde se incluyen los jardines maternos y de infantes, y (3) programas de corte asistencialista, específicamente orientados a niños y niñas que viven en hogares en situación de vulnerabilidad social. Como se verá a continuación, las diferentes características y coberturas de estas intervenciones se vinculan con la estratificación social y en algún sentido contribuyen a la reproducción de las desigualdades socio-económicas y de género.

3.1. La regulación y garantía del derecho a las licencias por maternidad y paternidad para los trabajadores y trabajadoras

Para dar cuenta de la importancia del Estado como regulador y garante del derecho al cuidado, podemos realizar un análisis desde el punto de vista normativo. La Constitución Nacional contiene dos artículos (art. 14 bis. y art. 75, incisos 22 y 23) que se vinculan con el derecho al cuidado.

El art. 14 bis brinda herramientas imprescindibles para el despliegue de esas actividades al asegurar la protección del trabajo y establecer la obligación del Estado de otorgar los beneficios de la seguridad social, la protección integral de la familia y la compensación económica familiar. El art. 75 inciso 22 encomienda al Congreso de la Nación la aprobación o el rechazo de los tratados internacionales y otorga jerarquía constitucional a los tratados de derechos humanos, entre los que se encuentran aquellos vinculados al derecho al cuidado:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, que establece que “la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencias especiales” (art. 25, inc. 2);
- El Pacto Internacional por los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PISDEC) que dispone que “se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder una licencia con remuneración o prestaciones adecuadas a la seguridad social” (art. 10 inc. 2);
- El Pacto de San José de Costa Rica, que dispone que la familia debe ser protegida por la sociedad y el Estado, y que los Estados parte deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio (art.17);
- La CEDAW (Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer), que en su artículo 11° manda a los Estados parte a tomar medidas adecuadas para:

“prohibir [...] el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base de estado civil; implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o beneficios sociales; alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública [...]; prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella” (art. 11);

– La Convención de los Derechos del Niño (CDN), que dispone que el Estado “debe asegurar la atención sanitaria prenatal y posnatal apropiada de las madres” (art. 24, inc. d). El art. 75, inc. 23 de la Constitución Nacional también ordena al Congreso a

“Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”. También a “Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia”.

Pese a que Argentina adhiere a los pactos y convenios arriba mencionados, y consagra en la Constitución Nacional estos derechos, la corresponsabilidad del cuidado ha sido tíbilmente incluida en el corpus normativo del derecho argentino (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014). En términos generales, las disposiciones que regulan el ámbito del trabajo remunerado incluyen licencias con goce de haberes relativos a maternidad, paternidad, adopción, atención de hijos/as menores o con discapacidad y atención del grupo familiar. Además, existen beneficios tales como reducción de jornada laboral para madres de lactantes, y adecuaciones o cambios en el puesto de trabajo por motivo de gravidez. La extensión de estas licencias y beneficios con goce de haberes varía en los distintos regímenes laborales y por sector de ocupación y rama de actividad, los cuales también permiten prórrogas por períodos más prolongados pero sin goce de haberes.

Una de las principales consecuencias del hecho de que la protección de la maternidad, la paternidad y los permisos parentales para el cuidado de niños y niñas se encuentren vinculados con los diversos regímenes laborales, es que sólo quedan cubiertas por estas normas las personas en relación de empleo suscripta a través de un contrato de trabajo formalmente registrado. Las personas que trabajan de manera no registrada o informal, así como quienes están comprendidas bajo las modalidades de monotributo o autónomo (cuentapropistas, profesionales y trabajadoras/es independientes) quedan por fuera de cualquier régimen de licencias para cuidado.

En lo que respecta a las normas vigentes para trabajadores y trabajadoras del sector privado registrados, aplicable a todo el territorio del país, las licencias y los beneficios son los previstos en la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo (LCT), la Ley 24.716 que establece licencias maternas especiales en caso de hijos/as con Síndrome de Down y la

Ley 24.714 de Asignaciones Familiares, que incluye a todos los trabajadores registrados en la seguridad social, tanto del sector público como privado.⁷

La LCT constituye el piso mínimo de protección de derechos de las/os trabajadoras/es en relación de dependencia, que puede ser ampliado por los diversos convenios colectivos de trabajo de cada sector. Además de las licencias (cuyas características son sintetizadas en la tabla 3) el artículo 179 de la LCT indica que en los establecimientos donde preste servicios un número mínimo de trabajadoras (actualmente establecido en 50) el empleador deberá habilitar salas maternales y guarderías. Por su parte, y en caso de que los empleadores no cuenten con esas instalaciones, el art. 103 bis inc. f) los obliga a reintegrar los gastos por guardería y/o sala maternal en que incurran los trabajadores varones o mujeres con hijos de hasta seis (6) años de edad. También obliga a proveer útiles escolares y guardapolvos para los hijos de los trabajadores.

Tabla 3. Características de las licencias de la LCT.

Beneficios	LEY DE CONTRATO DE TRABAJO
Maternidad	90 días corridos, divididos en un período de 45 días anterior al parto y otro igual posterior al parto. Se podrá reducir la licencia anterior al parto, que no será inferior a 30 días.
Paternidad	2 días corridos
Adopción	No establece ninguna licencia ni beneficio.
Excedencia	Mínimo 3 meses y máximo 6 meses, sin goce de haberes
Reducción horaria para madres de lactantes	2 descansos diarios de media hora por un período no superior a 1 año posterior a la fecha de nacimiento
Gravidez	Cuando una mujer fuera despedida dentro del plazo de siete y medio (7 y 1/2) meses anteriores o posteriores a la fecha de parto, se presume que es en razón de su embarazo y dará lugar a una indemnización especial, equivalente a un año de remuneraciones (indemnización agravada).
Hijos discapacitados (síndrome de down)	6 meses posteriores a la licencia por maternidad, según establece la ley 24.716.
Atención de hijos menores	No establece ningún beneficio respecto a este criterio.
Atención grupo familiar	No establece ningún beneficio respecto a este criterio.
Adaptación escolar	No establece ningún beneficio respecto a este criterio.
Visitas c/ fines de adopción	No establece ningún beneficio respecto a este criterio.

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley 20744 de Contrato de Trabajo.

Como se puede observar, la LCT contiene importantes omisiones en relación al derecho al cuidado y la conciliación. En primer lugar cabe enfatizar su cobertura parcial, en la medida que excluye de los beneficios a las personas ocupadas de manera no registrada (el 42,1% de la población ocupada, según datos elaborados por el CITRADIS –Centro de Investigaciones en Trabajo, Distribución y Sociedad- a partir de la EPH para 2013).

Sumado a esto, en el país existe una gran disparidad de normativas, y por ejemplo, mientras que quienes trabajan en el sector privado cuentan con licencias por maternidad de 90 días, las mujeres que trabajan en el sector público nacional cuentan con 100 días, y las que trabajan en el empleo público provincial oscilan entre 90 y 210 días dependiendo de la jurisdicción.⁸

Dos aspectos no menos importantes son, por un lado, que el actual régimen de licencias coloca a las trabajadoras que adoptan en una situación desventajosa, ya que las mismas no perciben licencia por maternidad. Por otro lado, el rol de los padres es mínimo en la legislación existente, teniendo licencias de entre 2 días (para el sector privado) y 15 días (en el sector público de algunas jurisdicciones). Esta situación abona la reproducción cultural de determinados roles donde se perpetúa la imagen de la mujer cuidadora y el varón proveedor, y no se estimula una división del trabajo más equitativa al interior de los hogares.

El régimen actual de licencias ha demostrado quedar obsoleto también frente a los cambios acontecidos en la sociedad argentina del último lustro: con el reconocimiento del matrimonio igualitario, numerosas familias compuestas por parejas del mismo sexo que tienen hijos no cuentan con la equiparación de los derechos que les otorga el régimen de licencias a las familias tradicionales.

Adicionalmente, la legislación vigente solo contempla las licencias por nacimiento pero no así por cuidado en caso de enfermedad de hijos/as y grupo familiar, y adaptación escolar, entre otros aspectos que comprenden el conjunto de actividades de cuidado. Es decir, deja librado el problema del cuidado a las familias y a las posibilidades de estas de encontrar estrategias de conciliación por fuera de lo que regula la ley.

Ante esto, se advierte que el Estado como regulador y garante del derecho al cuidado, se muestra incapaz de dar respuestas integrales y que permitan la igualdad entre géneros en el mercado laboral. Esta situación tiene tanto consecuencias sobre las trabajadoras que ven obstaculizadas sus carreras laborales por la incapacidad de conciliación, y sobre los padres varones que ven restringido su derecho a cuidar, como sobre los niños y niñas, que ven restringidos sus derechos a recibir cuidados de ambos padres en la primera infancia.

3.2. Servicios de cuidado de niños y niñas: las opciones universalistas

El sistema educativo ocupa un rol central en la OSC, y más allá de su obligatoriedad (ley 26.206), padres y madres lo perciben como un espacio de cuidado para sus hijos/as, que además de brindarles contención pedagógica y contenidos educativos, se constituye en un mecanismo de conciliación entre la vida laboral y familiar de las madres y los padres. Es por su importancia institucional para el cuidado y el desarrollo integral de los niños/as, que consideramos al sistema educativo como uno de los pilares de la oferta pública de cuidados ofrecida por el Estado.

Normativamente, los servicios educativos están regulados por la Ley Nacional de Educación (Ley 26206, y la Ley 27045 que modifica los artículos 16,18 y 19 de la ley 26206) que ratifica la obligatoriedad de asistencia escolar para los niños y niñas a partir de los cuatro años, y asimismo establece la obligación del Estado de garantizar el acceso universal a los niños y niñas de tres años de edad.

Dicha ley regula tanto los establecimientos de gestión estatal como los de gestión privada y comunitarios.

La organización de la educación inicial, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 26.206, tiene las siguientes características:

- Los *Jardines Maternales* atienden a los/as niños/as desde los cuarenta y cinco (45) días a los dos (2) años de edad inclusive y los *Jardines de Infantes* a los/as niños/as desde los tres (3) a los cinco (5) años de edad inclusive.
- En función de las características del contexto se reconocen otras formas organizativas del nivel para la atención educativa de los/as niños/as entre los cuarenta y cinco (45) días y los cinco (5) años, como *salas multi-edades o pluri-salas* en contextos rurales o urbanos, *salas de juego* y otras modalidades que pudieran conformarse.

Respecto a la cobertura de los servicios, los mismos varían por edad y por jurisdicción. Por lo general, la cobertura es elevada para la edad obligatoria dentro del nivel inicial, con una cobertura promedio para los niños de 5 años, del 91,4% para el total del país, siendo Chaco una de las provincias con menor cobertura (82,7%) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la que cuenta con mayor cobertura (96,7%).

A partir de allí, la cobertura de las distintas salas del nivel inicial, varía sustantivamente. Para los 4 años son relativamente altas en el total del país (69,8%), lo que podría estar explicado por la inclusión en la ley de la obligatoriedad del Estado de generalizar el acceso a la educación para los niños y niñas de esta edad (a lo que se suma la reciente extensión de la obligatoriedad de asistencia a este nivel). Aún con este nivel promedio para el total del país, se puede observar que la cobertura es mucho más alta en la Ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires (con cobertura superior al 90% y

80,7% respectivamente) pero resulta marcadamente más baja en las provincias del norte (Chaco presenta un nivel de cobertura del 43,5% y Jujuy de 61,9%).

Estas diferencias se extreman para los niños y niñas de menor edad. Para el total del país, la cobertura educativa de los niños de 3 años apenas alcanza al 40%. Este promedio es superado también en la Ciudad de Buenos Aires (75,8%) y la Provincia de Buenos Aires (54,6%). En contraste, en las provincias del norte, la cobertura es muy baja, en torno o inferior al 20% del total de niños y niñas de esta edad.

La cuestión se agrava severamente para los niños y niñas más pequeños, ya que para el tramo de edad de 0 a 2 años la cobertura del servicio escolar (salas y jardines maternos) es menor al 4% (tabla 4).

Tabla 4. Asistencia y cobertura educativa de niños y niñas total del país (0 a 12 años)

Edad	Población	Matrícula escolar total (público y privado)	Cobertura
0 a 2	2029712	78553	3,9
3	648071	261498	40,4
4	659869	460653	69,8
5	676130	617709	91,4
6 a 12	4794340	4741255	98,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2010 y la Dirección Nacional de Información y Evaluación de Calidad Educativa. Ministerio de Educación de la Nación.

En síntesis, el acceso a servicios de cuidado en el ámbito escolar se incrementa con la edad de los niños/as, vinculado a tres motivos: i) la preferencia social de que los niños y niñas permanezcan al cuidado dentro del hogar en los primeros años; ii) el establecimiento de la edad de educación obligatoria; y iii) la diferencia en la oferta de servicios de cuidado por edad, siendo decreciente justamente con la edad de los mismos.

Tabla 5: Matrícula de alumnos de nivel inicial por jurisdicción, por ciclo y tipo de gestión.

Total País			Total	1.610.845
			Gestión Estatal	66,65%
Gestión Privada	33,34%			
Jardín maternal			Total	91.739
			Gestión Estatal	44,34%
			Gestión Privada	55,65%
Ciclo	Jardín de infantes	Sala de 3 años	Total	273.450
			Gestión Estatal	58,25%
			Gestión Privada	41,74%
		Sala de 4 años	Total	552.040
			Gestión Estatal	68,35%
			Gestión Privada	31,64%
	Sala de 5 años	Total	693.616	
		Gestión Estatal	71,55%	
		Gestión Privada	28,44%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Relevamiento Anual 2012 de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de Calidad Educativa. Ministerio de Educación de la Nación

Otra característica importante de la provisión del servicio educativo es la participación de establecimientos de gestión pública y privada. Como se observa en la tabla 5, la matrícula escolar en primera infancia crece a medida que se acerca a la edad obligatoria de escolaridad, siendo la matrícula de jardines maternos solo el 5,6% del total de la matrícula de nivel inicial, mientras que la de sala de 5 años es el 43,05% de la matrícula de nivel inicial total. Esta situación se agrava cuando se observa que de los niños y niñas que asisten a jardines maternos, más de la mitad lo hace en establecimientos privados, lo que evidencia la falta de servicios educativos de gestión estatal para este tramo etario, situación que se va revirtiendo para los otros grupos etarios y a medida que se acerca a la edad de escolaridad obligatoria.

Por su parte, estas diferencias en las matrículas y tipo de establecimiento al que asisten los niños y niñas, también presenta diferencias por jurisdicción, lo que permite observar que desde la descentralización educativa, no todas las provincias han dado respuestas similares al problema de la educación en primera infancia. Esto adquiere notoriedad cuando se observa que la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires (sobre todo en el conurbano) son las jurisdicciones con mayor participación en el sector de gestión privada en todos los años del nivel inicial, mientras que provincias como Chu-

but, Corrientes y Mendoza, son las que muestran mayor presencia de establecimientos estatales.

Otro aspecto fundamental refiere a la característica de la oferta educativa en relación a la duración de la jornada, lo que es clave toda vez que las instituciones educativas suelen ser uno de los mecanismos más habituales de conciliación entre la vida laboral y familiar. Según la información disponible, el 10,34% de los jardines maternos y el 2,76% de los jardines de infantes ofrecen servicios de doble jornada, lo que demuestra el déficit de esta oferta como mecanismo de conciliación.

La tasa de asistencia escolar, sobre todo en los niños y niñas más pequeños, difiere marcadamente por estrato socio-económico. Como se evidencia en la tabla 6, la tasa de asistencia de los niños y niñas de entre 0 y 2 años es baja para todos los grupos, pero aún menor para los niños y niñas que viven en hogares de los quintiles de ingresos más bajos. De la misma manera, para el rango de edad de 3 años, solo el 25,3% de los niños y niñas de hogares de menores ingresos asisten a establecimientos educativos, mientras que entre los niños y niñas de hogares con mayores ingresos la asistencia se aproxima al 50%. Las desigualdades persisten, aunque incrementándose las tasas y reduciéndose las brechas, para los niños y niñas de mayor edad (tramo de edad de educación inicial obligatoria).

Tabla 6. Asistencia a jardines maternos y jardines de infantes, por edad y quintil de ingresos per cápita familiar. 2012.

ASISTEN ESCUELA	1	2	3	4	5
0-2 años	0.42	3.61	14.94	7.73	7.42
3 años	25.26	40.22	53.01	45.40	47.68
4 años	64.39	69.77	81.87	81.89	95.84
5 años	90.54	96.56	96.81	95.58	100.00

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos EPH 2012.

En materia de garantía del derecho a la educación, puede decirse que el marco legal de la Ley Nacional de Educación 26.206 deviene de un legado institucional marcado por la relevancia histórica de la educación básica en Argentina, desde el temprano establecimiento de la misma como pública, gratuita, laica y obligatoria.

Puede decirse, además, que en los últimos años en la Argentina se han experimentado avances en materia educativa, como el incremento del porcentaje del gasto social destinado a educación y su sostenimiento en el tiempo, la extensión de la obligatoriedad de la escolaridad hasta la finalización del secundario, la extensión paulatina de la educación inicial a los 4 años y su reciente sanción como nivel también obligatorio, y la incorporación de la modalidad de jornada completa en algunas escuelas. No obstante, se observan falencias en relación a la garantía de acceso a la educación y la insuficiencia de información en lo que respecta a la calidad educativa, uno de los aspectos donde las desigualdades parecen ser más notorias.

En este sentido, las mayores debilidades en materia de garantía del derecho a la educación, como componente del cuidado, deviene de la baja tasa de escolarización en las edades no obligatorias, lo que es especialmente relevante en los niños y niñas en la primera infancia (y muy centralmente en el rango de edad de 0 a 3 años). Esta afirmación general encierra diferencias marcadas por estrato socio-económico. Como se mencionó, estas diferencias devienen de la combinación de déficits de oferta pública en este nivel, costo de la oferta privada, desigualdad de recursos para acceder a estos últimos, conformación de los hogares, y peso de las pautas culturales (Rodríguez Enriquez y Pautassi, 2014). Otro aspecto relevante que marca una debilidad, es la escasa cobertura de establecimientos públicos que ofrezcan servicios de doble jornada. Este, como se mencionó más arriba, es un aspecto fundamental cuando el derecho a la educación se pone en diálogo con el derecho a la conciliación de la vida laboral y familiar de las madres y los padres.

Ante lo expuesto, se puede afirmar que la conformación actual de la oferta educativa, en particular en la primera infancia, donde el componente de cuidado se vuelve más sustantivo, se convierte en sí mismo en un reproductor de desigualdades, vulnerando aspectos fundamentales del derecho a la educación.

3.3. Servicios de cuidado de niños y niñas: las alternativas asistencialistas

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación cuenta con dos programas específicos para la primera infancia, que por sus componentes y objetivos principales, se pueden considerar políticas que se aproximan a la provisión de cuidados desde una perspectiva asistencialista focalizada en la población de menores recursos, y en situación de vulnerabilidad social. Estos son los programas *Primeros Años* y *Creciendo Juntos*.

El Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años” depende del Consejo Nacional de Políticas Sociales, y tiene por objetivo establecer como política pública el abordaje integral del desarrollo de niñas y niños de 0 a 4 años, en su contexto familiar y comunitario, desde una perspectiva de integración social, institucional y territorial de

las acciones de gobierno para la construcción de entornos contenedores y protectores de los derechos de niñas y niños.⁹

Las actividades que se realizan en el marco del programa son:

- *Desarrollo de Proyectos Participativos Locales*: que centrados en los niños y niñas más pequeños, promueven actividades que involucren a la comunidad y las familias.
- *Constitución y Fortalecimiento de Redes de Actores Sociales*: se conforman en cada localidad mesas locales (se encuentran en funcionamiento 250 mesas locales en todo el país), orientadas a la construcción de entornos que sostienen a las familias en la crianza y promueven el desarrollo infantil temprano.

En el marco del programa se organizan espacios de encuentro y reflexión entre familias, para la consulta y apoyo en temas relacionados a prevención en salud, nutrición y educación sexual integral. Asimismo el programa también cuenta con espacios de lectura, juego y recreación.

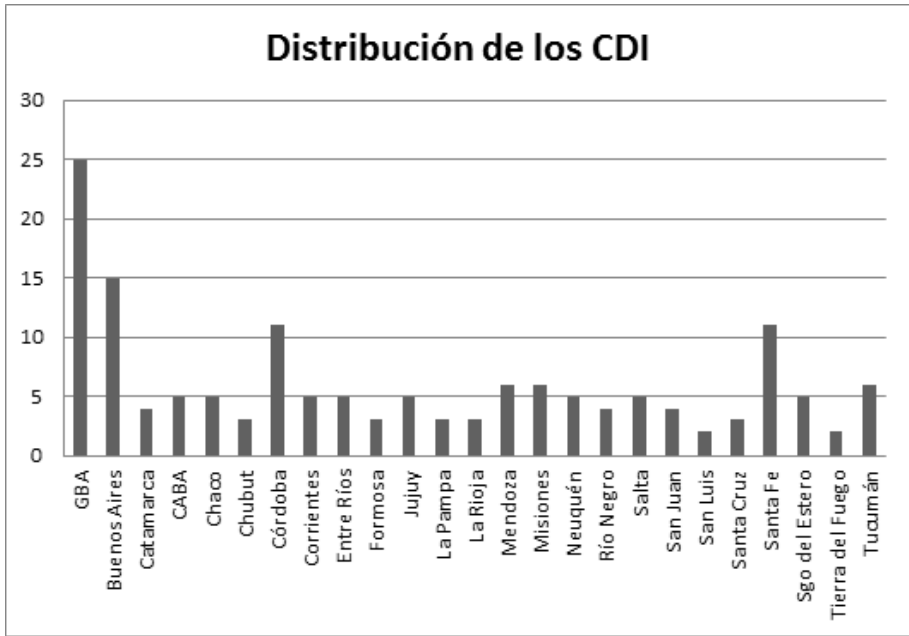
En base a los criterios y objetivos del programa, se da cuenta que el mismo pretende abordar el desarrollo integral infantil desde una perspectiva familiarista, donde la familia –y en particular la madre– atienda a estas capacitaciones que le permitan abordar el proceso de crianza de sus hijos contenida por la comunidad y el Estado. Este programa sólo se enfoca en el fortalecimiento del lazo familiar en relación al cuidado de los niños y niñas, a diferencia del programa “Creciendo Juntos” que cuenta con objetivos socioeducativos.

En efecto, el programa Creciendo Juntos se desarrolla desde la SENAF (Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia), en conjunto con el Ministerio de Educación, en articulación con los gobiernos municipales y las mesas de gestión que se organizan en cada localidad. El programa se propone la articulación e integración de políticas socioeducativas y de infraestructura social a nivel federal con el fin de promover y fortalecer el proceso de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas de 0 a 4 años, a través de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios (en adelante CDIs) (SENAF, 2013). En los CDIs, se llevan a cabo actividades de cuidado, apoyo nutricional, juegos, preparación para la escuela y fortalecimiento de las familias. Se fomenta el trabajo en red de instituciones públicas y comunitarias de todo el país que ofrecen servicios de cuidado y educación para la niñez, vinculadas al sistema educativo formal, o impulsadas por organizaciones sociales, por grupos de madres o por áreas específicas de gobierno. Al mismo tiempo, en estos centros se atiende el cumplimiento del objetivo estratégico de expandir y extender la Educación Inicial (SENAF, 2013). Así, los CDIs funcionan en la práctica como un sustituto de los establecimientos de educación inicial, para sectores de población particulares.

La SENAF define como población potencialmente destinataria de los CDIs a aquellos niños y niñas que sean destinatarios de la AUH o hijos de padres que perciban la Pensión no Contributiva y/o la Asignación Familiar por Seguro de Desempleo. Este conjunto de niñas y niños de 0 a 4 años alcanza a un total de 1.416.912, lo que representa un 52,9% de la población total de niños de esta franja etaria (SENAF 2013).

Según proyecciones de la SENAF (2013), realizadas sobre un total estimado a nivel nacional de 6.000 CDIs, y con un promedio de 80 niñas y niños atendidos por CDI, se puede estimar que la cobertura actual a nivel nacional en los CDI de todo el país alcanzaría aproximadamente a 480.000 niños y niñas, es decir al 33,9% de la demanda potencial estimada. Por lo tanto, habría casi 1 millón de niños y niñas potencialmente destinatarios sin cobertura. Aquí se presenta uno de los déficits de esta política pública. Adicionalmente es importante dar cuenta de las diferencias en la calidad del servicio de cuidado que puede advertirse entre los distintos CDIs. Es que debido al tamaño y diversidad del territorio argentino, garantizar el mismo servicio en todas las localidades es un desafío no resuelto para el programa. Esto se debe a que para que los CDIs presen sus servicios básicos es necesario contar con infraestructura edilicia, red de gas, agua potable, cloacas, acondicionamiento para amortiguar las altas y las bajas temperaturas, entre otras cuestiones. Como el programa trabaja desde los centros de cuidado y de desarrollo infantil pre-existentes a la creación del programa, y los convierte en CDIs, no todos los CDIs tienen las mismas características ni cuentan con los mismos recursos. Estas situaciones dificultan el normal funcionamiento de los espacios socio-educativos, y como consecuencia impactan en la calidad de los servicios a los que acceden los niños. Trabajar en centros infantiles pre-existentes, desde un enfoque centrado en la eficiencia, implica ahorrar esfuerzos en materia presupuestaria y de capacidad instalada; pero a su vez genera diferencias de acceso y calidad del servicio dependiendo del tipo de centro, ya que no es lo mismo trabajar sobre la base de un centro infantil comunitario que sobre un centro infantil estatal.

Respecto al acceso, la mayoría de los CDIs se encuentran en los grandes conglomerados urbanos (Gráfico 1). Se podría argumentar que la mayor concentración de CDIs en las grandes ciudades tiene su fundamento en la densidad poblacional, y por tanto en la mayor demanda de estos servicios. No obstante, esto también supone que en provincias de menor densidad poblacional pero de amplia extensión territorial, la existencia de pocos CDIs implica dejar por fuera de estos servicios (y con ello, no garantizar el derecho al desarrollo integral infantil) a muchos niños y niñas. Es por esto que el principal déficit a atender es el de garantizar el acceso igualitario de los servicios a todos los niños y niñas que integran la población objetivo del programa.

Gráfico 1. Distribución de CDIs en el territorio nacional.

Fuente: Elaboración propia en base a SENAF (2013).

Esta situación también saca a relucir el problema de la superposición del programa con otros programas locales que ofrecen servicios socioeducativos para la misma población destinataria, como en los casos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires donde coexisten los CDIs con los Centros de Primera Infancia,¹⁰ o de la provincia de Buenos Aires, donde también se cuenta con un programa de Unidades de Desarrollo Infantil.¹¹ Se ponen evidencia aquí dos problemas. Por un lado, la parcial atención del déficit de cobertura en algunas provincias a partir de estos programas complementarios, solución ausente en otras. Por otro lado, la segmentación en la atención de la población infantil, que es cubierta parcialmente a partir de la suma de servicios con distintas características y calidades en sus prestaciones.

Otro problema que evidencia la complejidad de la ejecución del programa por igual en todo el territorio nacional, es la diversidad del recurso humano y de la composición de los CDIs dependiendo de las localidades. Según información de la SENAF (2013), el 57% de los CDIs es de carácter público mientras que el 35% es de carácter comunitario y el resto es mixto.

Una gran diferencia entre un centro de carácter público y otro de carácter comunitario radica en la formación y especialización del personal que en ellos trabaja. Aunque los centros comunitarios cuentan con mayores recursos simbólicos, representación e identificación comunitaria, por lo general no cuentan con especialistas (psicopedagogos, docentes de nivel inicial, auxiliares de nivel inicial) para brindar los servicios, mientras que los CDIs públicos sí cuentan con profesionales.

Los CDIs comunitarios, son centros que fueron creados en barrios humildes y villas de emergencia para ayudar a las mujeres que debían salir a trabajar remuneradamente y no tenían con quién dejar a sus hijos/as bajo cuidado. Por lo general estos centros están a cargo de mujeres “cuidadoras” que en algunos casos se capacitan para ser asistentes de nivel inicial, y en otros casos son las mujeres de la comunidad con mayor experiencia en el ámbito ya sea por la cantidad de años desempeñando tareas en la organización comunitaria o por ser madres (Zibecchi, 2013, Pautassi y Zibecchi, 2010).

Las diferencias en los niveles de profesionalización del recurso humano de estos centros impacta en la calidad de los servicios que reciben los niños que acuden a éstos. Si tomamos en cuenta los hallazgos de investigaciones sobre el impacto de servicios pre-escolares públicos de alta calidad en niños y niñas (Heckman, 2006 y Felfe, Nollenberger y Rodríguez Planas, 2012), estas diferencias en los servicios adquieren mayor relevancia. Los estudios demuestran que este tipo de servicios públicos de cuidado tiene efectos positivos en el desarrollo cognitivo de los niños/as, sobre todo entre los niños/as con padres y madres con menor nivel educativo (Felfe, et al., 2012: 33). Esto implica que la inversión en la primera infancia genera oportunidades en los niños/as que se pueden reflejar en mejores capacidades y mayores alternativas para la generación de ingresos y el mejoramiento de la calidad de vida a futuro. Por lo mismo, la inversión en primera infancia puede ser un elemento importante contra la reproducción intergeneracional de la pobreza (Esping-Andersen y Palier, 2011).

En breve, si bien en materia de garantía del derecho al cuidado, Creciendo Juntos propone una mirada integral del desarrollo infantil y busca ampliar la cobertura de atención socioeducativa al conjunto de la población de 0 a 4 años que hoy no se encuentra cubierta por ninguna instancia, la ejecución del programa también supone un conjunto de desafíos en términos de coordinación, si se toma en cuenta la integralidad propuesta desde sus objetivos (Repetto, 2010). Debido al carácter interministerial y el alcance federal del programa, también requiere coordinar actividades y recursos de manera vertical y horizontal con diferentes actores estatales.

El diseño y ejecución de políticas públicas que buscan dar respuestas integrales a problemas de una población determinada –en este caso el desarrollo integral infantil de niños y niñas en situación de pobreza– debería ser abordado de manera integral desde todos

los espacios institucionales que intervienen para el cumplimiento de los objetivos de las mismas. Es por ello que se torna indispensable la coordinación institucional (Licha y Molina, 2006; Martínez Nogueira, 2010). Este tipo de coordinación implica lograr no sólo eficiencia en el uso de los recursos, sino también un abordaje amplio de los problemas que la política pública busca solucionar. Dado el significativo espectro de este tipo de políticas, es importante entender dos dimensiones de la coordinación institucional que deben ser tomados en consideración: la coordinación intersectorial (u horizontal) que básicamente es la capacidad de articular la acción de las distintas agencias sectoriales (Licha y Molina, 2006:12); y la coordinación intergubernamental (o vertical) que refiere a la necesidad de articulación por razones de autoridad, recursos y rendición de cuentas, pero también por la necesidad de resolver tensiones y asegurar la responsabilidad en la coordinación horizontal (Licha y Molina 2006).

Las dificultades de coordinación en el caso de las prestaciones vinculadas con el cuidado, que se atienden desde programas con distintas características, desiguales recursos y diferentes niveles de responsabilidad jurisdiccional, da cuenta que, pese al esfuerzo estatal para dar respuestas a la población en situación de vulnerabilidad social, las desigualdades sociales persisten, y son en buena medida reproducidas desde el Estado al momento de diseñar y ejecutar estas políticas. Puesto que podemos observar que por el déficit de jardines maternos e infantiles estatales, los niños de menos recursos sólo acceden a centros de tipo asistenciales con mínimos componentes educativos. Sumado a esto, también la reproducción de las desigualdades sociales, y con ello de la estratificación social y segregación espacial (Kaztman y Filgueira, 2001) se da entre la población en vulnerabilidad social, ya que dependiendo de la localidad en la que vivan, los niños y niñas de menores recursos accederán a servicios socio-educativos asistenciales de diferente calidad.

Los dos programas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que atienden el cuidado en primera infancia, abordan el tema desde la perspectiva del desarrollo integral infantil dejando de lado la otra arista del cuidado: la conciliación entre familia y trabajo de las mujeres, ya que los servicios que prestan requieren de la participación casi permanente de las madres (Primeros Años), y los CDIs brindan servicios de media jornada.

3.4. Las políticas de cuidado: justicia y eficiencia económica

Como hemos señalado, en el marco de una OSC injusta que reproduce la desigualdad, las políticas públicas que ofrecen servicios de cuidado, como elemento clave de esta OSC, resultan insuficientes, poco adaptadas a las necesidades de los hogares y en muchos casos apenas complementarias o subsidiarias de las responsabilidades de cuidado que asumen éstos. En el marco de sociedades desiguales, el fortalecimiento de estas políticas resulta imprescindible para transformar la OSC en un sentido positivo.

Adicionalmente queremos aquí enfatizar que existen argumentos económicos en favor del fortalecimiento de este tipo de políticas. En breve, puede afirmarse que las políticas públicas de cuidado son necesarias desde un punto de vista de eficiencia económica. Al respecto, Rodríguez Enríquez (2013) afirma que existen dos dimensiones donde la injusta OSC tiene consecuencias económicas. Por un lado, la que se expresa en el nivel macro a través de la sub-utilización de la fuerza de trabajo femenina como consecuencia de las dificultades de conciliar la vida laboral con las responsabilidades de cuidado. Por otro lado, la que se expresa a nivel micro, en el menor rendimiento en el trabajo y la consecuente menor productividad resultante de la tensión sufrida por las personas en el esfuerzo por conciliar ambos aspectos de la vida.

La sub-utilización de fuerza de trabajo es problemática en varios sentidos. En primer lugar, porque la economía opera en un nivel sub-óptimo ya que no utiliza completamente los recursos con los que cuenta (en este caso, fuerza de trabajo femenina) y por lo tanto produce (y distribuye) menos de lo que podría.¹²

En segundo lugar, porque la sub-utilización estructural de la fuerza de trabajo profundiza las restricciones para superar los problemas de pobreza ya que la imposibilidad de acceder a empleos de calidad refuerza la exclusión de amplios sectores de la población del ejercicio de derechos sociales y mantiene sus bajos ingresos. Por eso, la evidencia demuestra que facilitar el acceso de las mujeres al empleo y a ingresos monetarios es una estrategia eficaz de superación de la pobreza. De la misma forma, se demuestra que los ingresos de las mujeres son clave para que los hogares en los que viven no padezcan situaciones de pobreza.¹³

Las dificultades para conciliar la vida laboral y familiar de las trabajadoras pueden generar tensiones que se manifiestan en pérdidas de productividad individual: bajo rendimiento en el trabajo fruto de la tensión así como mayores tasas de ausentismo y rotación. Desde visiones económicas más ortodoxas, esto se interpretaría como un mal uso del capital humano contenido en la fuerza de trabajo femenina, esto es, de la inversión educativa, de calificación y formación asumida por las mujeres. La pérdida de productividad en el puesto de trabajo no es un problema simplemente individual sino que se agrega a nivel de la unidad productiva y del sistema en su conjunto.¹⁴

El argumento económico central consiste en que las pautas culturales y la lógica económica (que distribuyen inequitativamente las responsabilidades domésticas, limitando la inserción de las mujeres en el empleo) así como los distintos mecanismos de segregación existentes en el mercado laboral derivan en una sub-utilización del factor productivo de la fuerza de trabajo femenina. Esto se expresa como pérdida de productividad en el nivel macroeconómico, con consecuencias negativas en el desempeño de las unidades productivas y en la dinámica de crecimiento económico de los países.

4. Hacia una organización social del cuidado justa: políticas públicas para la corresponsabilidad social

Concluyendo puede señalarse, a partir del análisis del cuidado en la primera infancia, que el derecho al cuidado está lejos de ser garantizado. Para que ello ocurra, se necesita cubrir la demanda de jardines maternos y de infantes estatales, garantizar servicios de calidad homogéneos en todo el país, avanzar en la universalización de la educación inicial en primera infancia, y en la extensión de la doble jornada, para dar respuestas al cuidado desde la arista del desarrollo integral infantil.

Asimismo, es evidente la necesidad de reformar el régimen de licencias, para que desde el plexo legal se pueda garantizar la conciliación familia-trabajo de las personas trabajadoras, y la corresponsabilidad familiar entre madres y padres. Ello requiere la extensión de la licencia por maternidad para equipararla con los estándares internacionalmente establecidos, la ampliación de la licencia por paternidad y la creación de licencias parentales que permitan atender las necesidades de cuidado de los primeros tiempos de la vida de los niños y las niñas, y hacerlo de manera que las responsabilidades puedan distribuirse equitativamente entre madres y padres.

Adicionalmente estos beneficios deberían estar disponibles para todas las personas, independientemente de su condición de actividad o su situación ocupacional (en términos de empleo registrado o no registrado). Es decir, garantizar el derecho al cuidado y a la corresponsabilidad como un derecho universal y de ciudadanía y no adscripto a la situación ocupacional, ni al vínculo de las personas con el mundo del trabajo remunerado. Por su parte, por el lado de la oferta de servicios de cuidado, se observa que la oferta educativa estatal es insuficiente para cubrir la demanda total de niños y niñas en edad escolar inicial, generando así importantes consecuencias para la reproducción de las desigualdades sociales: por un lado, los niños y niñas de hogares de ingresos medios y altos pueden dar solución parcial al problema a través de los establecimientos educativos de gestión privada, y por otro lado, los niños y niñas de hogares de menores ingresos quedan relegados a la también insuficiente y muchas veces inadecuada oferta de jardines comunitarios y centros de desarrollo infantil, o al cuidado de la madre o de algún familiar. Esto da cuenta de que el sistema educativo fracasa en su objetivo universalista. La alternativa asistencialista, también cuenta con una serie de problemas a resolver para garantizar los servicios de cuidado. Estos problemas son, en gran parte, técnicos y de gestión. Entre ellos, los más importantes son:

- Las dificultades de coordinación horizontal y vertical, que dan como consecuencia un sistema de prestaciones fragmentado territorial y jurisdiccionalmente, que no consigue alcanzar el objetivo de integralidad.
- La falta de sistemas de información unificados que genera superposición de esfuerzos

y recursos en algunas localidades –generalmente en los grandes conglomerados urbanos–, y demanda insatisfecha y desprotección en otras.

- La heterogeneidad en materia de infraestructura edilicia que dificulta la homogeneidad del servicio brindado en todos los CDIs.
- Las diferencias en el nivel educativo del recurso humano de los CDIs que imposibilita la paridad del servicio, reproduciendo las diferencias socio-educativas.
- La remuneración del recurso humano que varía por provincia, en el marco general de bajos salarios para esta actividad, cuestión que también afecta la calidad de los servicios brindados desde el programa.
- La cobertura de la población destinataria de los programas resulta insuficiente y, en base a las estimaciones oficiales de crecimiento del programa, se puede advertir que aún se está lejos de revertir significativamente esta brecha.

Sumado a esto, la oferta de cuidados no toma en consideración el problema de la conciliación entre la vida familiar y laboral de las madres, debido a que la mayoría de los jardines de infantes, y CDIs brindan servicios de media jornada, y el programa Primeros Años requiere de la participación casi permanente de las madres en las actividades.

En consecuencia, como se manifestó a lo largo del trabajo, la injusta organización social del cuidado es un vector de reproducción de desigualdades. Por lo mismo, atender a esta cuestión debiera ser una prioridad para toda sociedad con aspiraciones de justicia distributiva. Una estrategia en este camino debiera considerar varios elementos.

En primer lugar, plantearse un abordaje integral y progresivo, que atienda simultáneamente los distintos niveles de cuidado y que atienda a las necesidades diversas de las personas y las familias. En segundo lugar, debiera fortalecer los marcos normativos que reconozcan el derecho al cuidado como un derecho humano con todas las implicancias que convenga. En tercer lugar, requeriría ubicar a las políticas públicas de cuidado en el centro, concebidas como un sistema integrado capaz de proveer alternativas y servicios homogéneos y universales. Para ello se requiere además de garantizar niveles básicos de infraestructura y velar por las buenas condiciones de trabajo de las personas que se empleen en la provisión de servicios de cuidado. Finalmente, estas políticas debieran diseñarse con características que se adapten a las necesidades de conciliación entre la vida familiar y laboral de las personas, promoviendo la corresponsabilidad entre varones y mujeres.

Un sistema de políticas públicas de cuidado puede tener múltiples formas, que deberán concebirse en función de las necesidades y posibilidades diversas, atendiendo además a la necesidad de trabajar integralmente desde los distintos niveles de gobierno, pero que debiera partir de la premisa de garantizar el derecho de las personas a elegir la manera

en que deseen satisfacer sus necesidades de cuidado y la de las personas con las que conviven.

Los reparos fiscales al desarrollo de políticas de cuidado debieran evaluarse en relación al costo en términos de eficiencia económica¹⁵ y de justicia social de no desarrollarlas. Impulsar la cuestión del cuidado en la agenda de discusión de política pública, como un elemento prioritario en el desarrollo de sociedades igualitarias, debiera constituirse en una responsabilidad compartida por todos y todas.

¹ El trabajo que aquí se presenta recoge los principales hallazgos de la primera etapa del proyecto de investigación “El cuidado en la agenda pública. Estrategias para reducir las desigualdades de género en Argentina” llevado a cabo por ELA (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género)- ADC (Asociación por los Derechos Civiles)-CIEPP (Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas), con el apoyo de la Unión Europea.

² Seguimos aquí a Rodríguez Enríquez y Pautassi (2014).

³ La tasa de participación se define como la proporción de personas que declararon dedicar por lo menos una hora diaria a estas tareas, respecto del total de la población encuestada. El tiempo está expresado en horas, como tiempo promedio diario.

⁴ Los indicadores del mercado laboral presentados están tomados del “Boletín de Estadísticas de Género y Mercado de Trabajo” del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que los construye a partir de la información provista por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Indec. Salvo indicación en contrario, corresponden al tercer trimestre de 2013.

⁵ Un tema vinculado que no estamos abordando en este artículo refiere al trabajo doméstico y de cuidado remunerado que se realiza al interior de los hogares, y que también contribuye a una OSC injusta y a la reproducción de la desigualdad. Al respecto al menos dos observaciones. En primer lugar, que esta opción para la organización del cuidado (contratar trabajo de cuidado pago) está disponible para una proporción minoritaria de los hogares que tienen recursos suficientes para pagarlo. En segundo lugar, que las precarias condiciones de empleo y los bajos salarios de esta actividad, son un rasgo adicional de la discriminación y desigualdad en la materia.

⁶ En algún sentido, con la implementación de la Asignación Universal por Hijo para la protección social se buscó universalizar el beneficio monetario por hijo/a que establece el Programa de Asignaciones Familiares.

⁷

⁸ Un aspecto a considerar es que la licencia por maternidad vigente en la LCT es menor que la establecida por convenio 183 de OIT, que establece como piso un mínimo de 14 semanas para las licencias por maternidad, lo que equivale a 98 días.

⁹ <http://www.primerosanios.gov.ar/>

¹⁰ Los Centros de Primera Infancia (CPI) pertenecen al programa Primera Infancia que es coordinado por la secretaría de Promoción Social y por la Dirección de Inclusión Educativa ZAP (Zonas de Aplicación Prioritarias) de la Ciudad de Buenos Aires. El programa garantiza la atención alimentaria y nutricional (desayuno, almuerzo y merienda) y educativa a los niños y niñas de entre 0 y 4 años que asisten diariamente a los CPI.

¹¹ El programa Unidades de Desarrollo Infantil (UDI) es desarrollado por la Subsecretaría de Políticas Sociales del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Las UDIs son jardines maternos comunitarios que no pertenecen al sistema educativo formal. Participan en ellas alrededor de 15 mil niños, niñas y adolescentes, que están a cargo de personas cuidadoras.

¹² Rodríguez Enríquez et al (2010) sintetiza las visiones económicas que explican la existencia de subutilización de fuerza de trabajo, la dinámica que la genera y sus implicancias económicas.

¹³ Rodríguez Enríquez et al (2010) sintetiza las visiones económicas que explican la existencia de subutilización de fuerza de trabajo, la dinámica que la genera y sus implicancias económicas.

¹⁴ Rodríguez Enríquez (2013) discute en qué contextos, y para qué sectores sociales en particular, es más probable que se verifiquen estos argumentos económicos.

¹⁵ Argumentos al respecto pueden encontrarse en Rodríguez Enríquez et al (2010).

Referencias bibliográficas

Alonso, Guillermo (2007) *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

Castillo, Victoria, y otros (2007). *Cambios en la composición por sexo del empleo registrado 2002-2006: efecto del nuevo patrón de crecimiento sobre el trabajo femenino*. Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales (DGEyEL), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Documento 77.

CEPAL (2009) *Panorama Social de América Latina 2009*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. <http://www.politicassociales.gov.ar/>

Esping-Andersen, Gøsta y Palier, Brun (2011). *Los tres grandes retos del Estado de bienestar*. Madrid: Editorial Ariel.

Esquivel, Valeria (2011) *La economía del cuidado en América Latina: Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda*. Panamá: PNUD.

Esquivel, Valeria, Faur, Eleonor y Jelin Elizabeth (2012) *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*. Buenos Aires: IDES – UNFPA- UNICEF.

Esquivel, Valeria (2007) *Uso del Tiempo en la Ciudad de Buenos Aires*. San Miguel, Pcia. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.

Felfe, Christina, Nollenberger, Natalia y Rodríguez Planas, Nuria (2012) *Can't Buy Mommy's Love? Universal Child Care and Children's Long-Term Cognitive Development*. Madrid: GSE, MOVE & IZA Spain.

Gherardi, Natalia, Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla (2012) *De eso no se habla. El cuidado en la agenda pública*. Buenos Aires: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género

Heckman, James (2006). "Catch 'em Young". *Wall Street Journal*. Pp. 697-812. 10 de enero de 2006.

INDEC (2012) *Tomo 1 de datos del censo 2010*. Disponible en <http://www.indec.mecon.ar/>

Kaztman, Rúben y Filgueira, Fernando (2001) "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos". *Revista de la CEPAL* n°75, pp.171-189.

Licha, Isabel y Molina, Carlos (2006) “Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar”. *Documento de Trabajo I-58*, INDES, Washington DC.

Lupica, Carina (2010) *Trabajo decente y corresponsabilidad de los cuidados en Argentina*. Documento de Consultoría, 2010. Santiago de Chile.

Martínez Nogueira, Roberto (2010) “La Coherencia y la Coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y Experiencias”. En Jefatura de Gabinete de Ministros, *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, pp.13-46.

OIT – PNUD (2013) *Trabajo decente y cuidado compartido: hacia una propuesta de parentalidad*. Santiago de Chile: OIT – PNUD.

Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla (coords) (2013) *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires: ELA-Editorial Biblos.

Pautassi, Laura; Arcidiácono, Pilar y Straschnoy, Mora (2013) *Asignación Universal por Hijo para Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. Serie Políticas Sociales N° 184, Santiago de Chile, CEPAL-UNICEF.

Pautassi, Laura (2013) *Perspectivas actuales en torno al enfoque de derecho y cuidados: autonomía en tensión*. En Pautassi y Zibecchi (Comp) *Las Fronteras del Cuidado, Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires, Biblos. Pp. 99-132

Pautassi Laura y Zibecchi, Carla (2009): *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias*. CEPAL. Serie Políticas Sociales 159. Santiago de Chile, CEPAL-UNICEF.

Razavi Shahra (2007) *The Political and Social Economy of Care in a Development Context Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options*. UNRISD [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/2DBE6A93350A7783C12573240036D5A0/\\$file/Razavi-paper.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/2DBE6A93350A7783C12573240036D5A0/$file/Razavi-paper.pdf) último acceso 5 de marzo de 2013

Repetto, Fabian y otros (2012). *Cuidado Infantil en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ¿La disyuntiva entre pañales y pedagogía?* CIPPEC, Documento de trabajo n° 33.

Repetto, Fabián (2010). “Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas”. En Jefatura de Gabinete de Ministros.

Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Pp. 47-81.

Rodríguez Enríquez, Corina (2015). *El trabajo de cuidado no remunerado en Argentina: un análisis desde la evidencia del Módulo de Trabajo no Remunerado*. Documento de Trabajo “Políticas Públicas y Derecho al Cuidado” 2. ELA-Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.

(2013). “Organización social del cuidado y políticas de conciliación: una perspectiva económica.” En: L. Pautassi y C. Zibecchi (coords) *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires: ELA – Biblos. Pp.133-154.

(2010) “La organización del cuidado de niños y niñas en la Argentina y el Uruguay”. En: S. Montaña Virreira y C. Calderón Magaña (coords) *El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo*. Santiago de Chile: Cuadernos de la Cepal 94.

(2007a) *La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay*. La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay. Serie mujer y desarrollo (90). Cepal. Unidad Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/41963/#sthash.PyCWS5nt.dpuf>

(2007b) “Empleo femenino, economía del cuidado y políticas públicas. Algunas consideraciones desde la experiencia argentina”. En: M. A. Carbonero Raimundí y S. Levín (comps) *Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*. Rosario: Editorial Homo Sapiens. 2007. Pp. 177 -201.

(2005) *La economía del cuidado: un aporte conceptual para el estudio de políticas públicas*. Buenos Aires: CIEPP, Documento de Trabajo 44.

Rodríguez Enríquez, Corina y Pautassi, Laura (2014) *La Organización Social del Cuidado de Niños y Niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*. Buenos Aires: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género- ELA.

Rodríguez Enríquez, Corina y Mendez, Florencia (2013) *Trabajadoras del cuidado: el caso las empleadas de casas particulares: ¿Una forma peculiar de informalidad?* 11° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: “El mundo del trabajo en discusión. Avances y temas pendientes” Buenos Aires, 7 a 9 de agosto.

SENAF (2013). *Documento de Programa Creciendo Juntos* Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Zibecchi, Carla (2013). “Organizaciones comunitarias y cuidadoras: reconfiguración de responsabilidades en torno al cuidado infantil”. En: Laura Pautassi y Carla Zibecchi (comp.) *Redefiniendo las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires: Biblos / ELA. Pp. 317-349.