



Cuadernos de Economía Crítica

ISSN: 2408-400X

cuadernosecocritica@gmail.com

Sociedad de Economía Crítica

Argentina

Marzonetto, Gabriela Lucía; Rodríguez Enríquez, Corina
La coordinación institucional de políticas de cuidado infantil en la Argentina: desafío
necesario para el abordaje de las desigualdades
Cuadernos de Economía Crítica, núm. 7, 2017, pp. 43-69
Sociedad de Economía Crítica
La Plata, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=512354315003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La coordinación institucional de políticas de cuidado infantil en la Argentina: desafío necesario para el abordaje de las desigualdades¹

Gabriela Lucía Marzonetto

Doctoranda CONICET-CIEPP

Correo electrónico: gmarzonetto@ciepp.org.ar

Corina Rodríguez Enríquez

Investigadora adjunta CONICET-CIEPP

Correo electrónico: crodriguezzenriquez@ciepp.org.ar

Interinstitutional coordination for the implementation of childcare policies in Argentina: a needed challenge to address inequality

Coordenação interagências para implementar políticas de cuidados das crianças na Argentina: desafio necessário para enfrentar a desigualdade

Recibido: 16 de junio de 2017

Aceptado: 29 de octubre de 2017

Resumen

La "cuestión del cuidado" es un tema de extrema relevancia para la Economía Feminista, ya que permite desentrañar elementos centrales en los mecanismos de reproducción de la desigualdad socioeconómica y de género. Sin embargo, las aspiraciones para reducir estas desigualdades

1 - Agradecemos los valiosos y enriquecedores comentarios realizados por los/las evaluadores/as anónimos/as y las editoras del dossier para la elaboración del presente artículo.

muchas veces se enfrentan con una brecha significativa entre los avances en la discusión conceptual y el diseño e implementación de políticas públicas transformadoras. Consideramos que estas brechas obedecen a la disputa política que implican las propuestas feministas, a las asimetrías de poder para llevarlas adelante, pero también a los propios desafíos que conllevan las estructuras burocráticas públicas. Este trabajo pone el foco de análisis sobre los desafíos de coordinación interinstitucional de las agencias del Estado para abordar políticas de cuidado infantil, puesto que el análisis de la capacidad de las agencias estatales de trabajar de manera coordinada nos permite comprender la factibilidad de implementar políticas integrales de cuidado.

Palabras clave: agencias estatales, coordinación institucional, cuidado infantil, equidad socio-económica, equidad de género.

Abstract

The “care problem” is an issue of huge relevance for the Feminist Economy, because it allows to unravel central elements in the mechanisms of socio-economic and gender inequality reproduction. However, aspirations to reduce these inequalities often face significant gaps between the academic debates and the design and implementation of transformative policies. We consider that these gaps are due to the political dispute involved in feminist proposals, to the asymmetries of power to carry them forward, but also to the challenges that public bureaucratic structures face. This paper focuses on the challenges of interinstitutional coordination of state agencies to address childcare policies, considering that the analysis of state agencies capabilities to work in a coordinated way allows us to understand the feasibility of implementing comprehensive childcare policies.

Keywords: state agencies, institutional coordination, childcare policies, socio-economic equity, gender equity.

Resumo

O “problema de cuidado” é um assunto de maior importância para Economia Feminista, permitindo que elementos centrais desvendem os mecanismos de reprodução da desigualdade socioeconômica e de gênero. No entanto, as aspirações para reduzir essas desigualdades são frequentemente confrontadas com uma diferença significativa entre os avanços na discussão conceitual e projeto de transformação

e implementação de políticas públicas. Acreditamos que essas lacunas são devido à disputa política que envolvem as propostas feministas, assimetrias de poder para realizá-los, mas também os próprios desafios que envolvem as estruturas burocráticas públicas. Este trabalho coloca o foco da análise sobre os desafios da coordenação entre agências de órgãos estaduais para tratar das políticas de assistência às crianças, uma vez que a análise da capacidade das agências estatais para trabalhar de forma coordenada nos permite entender a possibilidade de implementar políticas abrangentes de cuidados das crianças.

Palavras-chave: agências estatais, coordenação institucional, cuidados das crianças, desigualdade socioeconômica, desigualdade de gênero.

Introducción

La “cuestión del cuidado” ha sido uno de los temas más trabajados por la Economía Feminista en América Latina y tal vez aquel en que los progresos han sido más notorios. Los aportes incluyen la discusión conceptual, contribuciones metodológicas y empíricas para la valoración monetaria del trabajo doméstico y del cuidado no remunerado, la construcción de diagnósticos sobre la situación de la organización social del cuidado en nuestros países, la promoción del tema en las agendas de política pública de la región y la influencia decisiva en los procesos que permitieron comenzar a construir sistemas de cuidados, con Uruguay como ejemplo paradigmático.

La Economía Feminista, al visibilizar este tema, realiza un aporte conceptual de extrema relevancia a la vez que permite desentrañar elementos centrales en los mecanismos de reproducción de la desigualdad socioeconómica y de género; por lo tanto, resulta clave para las aspiraciones feministas. Sin embargo, estas aspiraciones muchas veces se enfrentan con una brecha significativa entre los avances en la discusión conceptual y en la producción de evidencia empírica, por un lado, y el diseño e implementación de políticas públicas transformadoras por el otro. Sin dudas, esto obedece principalmente a la disputa política que implican las propuestas feministas, a las asimetrías de poder para llevarlas adelante, pero también, en un terreno más aplicado, a los propios desafíos que conllevan las estructuras burocráticas públicas. Este artículo pretende contribuir sobre este último aspecto.

Se propone en particular presentar los desafíos que enfrenta en la Argentina la implementación de políticas públicas de cuidado para la primera infancia, un nudo prioritario para la transformación de la injusta organización social del cuidado². La pregunta que guía el artículo es cuál ha sido la respuesta estatal en la Argentina en materia de políticas de cuidado de niños y niñas de temprana edad. Precisamente buscamos responder a este interrogante desde el análisis de la capacidad del Estado y sus agencias burocráticas sectoriales para emprender el proceso de formulación de una política integral de cuidados a nivel nacional.

Este artículo representa, además, un buen ejemplo de lo que implica hacer Economía Feminista, ya que expone el abordaje de un tema mediante el diálogo interdisciplinar. En efecto, el análisis que presentamos combina la mirada de la Economía y de la Ciencia Política, lo

2 - De aquí en adelante, OSC.

que, según entendemos, permite extender los límites del entendimiento de la problemática y de la construcción de propuestas para transformarla.

El trabajo se organiza de la siguiente forma. En la primera sección, se desarrolla la relación entre OSC y reproducción de las desigualdades. En la sección 2 se exponen las nociones básicas para el análisis de las capacidades estatales. En la sección 3 se presenta un breve panorama de las acciones estatales a nivel nacional en materia de cuidado de niños y niñas de temprana edad, focalizándonos en licencias y establecimientos de desarrollo infantil³. En la sección 4 se procede a analizar la capacidad de coordinación institucional de las agencias burocráticas. En la última sección se presentan las conclusiones y se destacan aspectos salientes en materia de capacidad estatal y desafíos para la implementación de políticas de cuidado integrales.

1. La organización social del cuidado de niños y niñas en la Argentina como vector de reproducción de la desigualdad

El debate en torno al cuidado y sus efectos en el bienestar de las personas así como en relación con el modo en que su organización social afecta a la reproducción de las desigualdades socioeconómicas y de género ha sido ampliamente estudiado desde la economía feminista. Se ha abordado la visibilización del rol sistémico del cuidado en la dinámica económica (Folbre y Nelson, 2000; Picchio, 1994; Rodríguez Enríquez, 2012); la importancia del valor económico del cuidado (Esquivel, 2012; Gardiner, 1997; Rodríguez Enríquez, 2015); la relevancia de la injusta organización social del cuidado para dar cuenta de la subordinación económica de las mujeres (Faur, 2014; Sanchís, 2007), y la importancia de las políticas públicas para transformar esta situación (Blofield y Martínez Franzoni, 2015; Esquivel, Faur y Jelin, 2012; Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014).

Como ya se mencionó, el rol de la OSC en la reproducción de la desigualdad es especialmente relevante. La evidencia existente demuestra que las responsabilidades de cuidado se encuentran desigualmente distribuidas en dos niveles distintos. Por un lado, hay una desigual distribución de las responsabilidades de cuidado entre hogares, Estado, mercado y comunidad. Por otro lado, la desigualdad en la distribución de

3 - Pese a no abordarlo en este artículo, también consideramos importante el análisis de las políticas de regulación del trabajo de cuidado remunerado y de regulación de los establecimientos de desarrollo infantil de gestión privada.

responsabilidades se verifica también entre varones y mujeres. El trabajo de cuidado es asumido mayormente por los hogares y, dentro de los hogares, por las mujeres. Esto es resultado de diversos factores.

El primer factor explicativo es la división sexual del trabajo entre el trabajo productivo remunerado de los varones y el trabajo doméstico no remunerado que realizan –en su mayoría– las mujeres. En la Argentina, la escasa información existente permite confirmar que las mujeres destinan el doble de tiempo diario al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que los varones.⁴

En segundo lugar, 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. Esto sucede cuando se considera que la capacidad biológica exclusiva de las mujeres de parir y amamantar las dota de capacidades superiores frente a los varones, para otros aspectos del cuidado (como higienizar a 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 en las relaciones patriarcales de género. A pesar de las innegables, pero también lentas, transformaciones en los roles tradicionales de género, esta naturalización de la capacidad de las mujeres para cuidar continúa muy arraigada. Esto lleva a que las mujeres se autoimpongan asumir estas responsabilidades y sientan culpa cuando desean o deben derivarlas.

Un tercer factor explicativo se encuentra en los recorridos históricos de los Regímenes de Bienestar. En la Argentina, las instituciones públicas sociales se conformaron considerando al cuidado como responsabilidad principal de los hogares (y dentro de ellos, de las mujeres) lo que reforzó la actual distribución de la OSC (Anzorena, 2013). Además, la participación del Estado quedó reservada para aspectos muy específicos (por caso, la educación escolar básica) o como complemento de los hogares allí cuando las situaciones particulares lo ameritan (por ejemplo, para el caso de hogares en situaciones de vulnerabilidad económica y social).

Otro factor explicativo se encuentra en la estratificación socioeconómica de la OSC. Los hogares pertenecientes a distintos estratos económicos cuentan con distintos grados de libertad para decidir la mejor manera de organizar el cuidado de sus miembros. En

4 - Ver al respecto Rodríguez Enríquez (2015) sobre la evidencia provista por el Módulo de Trabajo No Remunerado realizado por el INDEC en el año 2013.

la Argentina se confirman dos aspectos: que el peso del trabajo no remunerado disminuye con el poder adquisitivo de los hogares (tabla 1) y que el acceso a los servicios de cuidado está estratificado, siendo la tasa de asistencia de niños y niñas en edad de educación inicial más alta cuanto mayor es el nivel de ingreso de sus hogares (tabla 2).

Tabla 1. Tiempo diario promedio destinado al trabajo doméstico y de cuidado. Total de aglomerados urbanos de Argentina (2013)

QUINTIL DE INGRESO DEL HOGAR	VARONES	MUJERES
1 (20% más pobre)	3,7	8,1
2	3,6	7,0
3	3,3	6,0
4	3,3	5,4
5 (20% más rico)	**	3,0

Fuente: elaboración propia en base a módulo de TNR-EAHU.

** El número de observaciones es insuficiente para realizar la estimación.

Tabla 2. Tasa de asistencia a establecimientos educativos, por edad de los niños y las niñas, y quintil de ingresos del hogar, en porcentajes. Total de aglomerados urbanos de Argentina (2013)⁵

EDAD	QUINTIL DE INGRESO				
	1	2	3	4	5
0-2 años	0,42	3,61	4,94	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

Fuente: elaboración propia en base a datos de la EPH-INDEC.

De este modo, la OSC resulta en sí misma un vector de reproducción y profundización de la desigualdad. Transformarla requiere políticas públicas y de capacidad de los Estados para implementarlas. Sin embargo, en lo que sigue sostenemos que las respuestas estatales en la materia son insuficientes y fragmentadas. En este artículo argumentamos que uno de los factores explicativos de las dificultades

5 - La tabla 2 se construyó en base a datos de la EPH del INDEC y responde a la cantidad de niños y niñas de 1 a 5 años cuyos padres y madres declararon en la encuesta que asistían a algún tipo de establecimiento escolar.

para avanzar en políticas de cuidado integrales y que propendan a la corresponsabilidad social del cuidado en la Argentina se debe a problemas de coordinación institucional anidados (de coordinación vertical y horizontal), propios de la estructura organizativa federal del país. Sostenemos también como factor explicativo de la falta de este tipo de políticas a la ideología (en términos de entendimiento particular) sobre los roles de género y de la familia del poder ejecutivo y de los actores con poder de veto del sistema político.

2. Capacidades estatales y coordinación institucional

Existen diversas nociones sobre la Capacidad Estatal y, si bien no se ha alcanzado un consenso, el debate sobre ellas gira en torno de la idea de la autonomía del Estado, es decir, de “la capacidad del Estado para formular e implementar sus propias preferencias, más allá de lo que sucediera en la economía y en la sociedad” (Skocpol, 1985 en Chudnovsky, 2015: 16), así como de modificar sus instituciones (agencias burocráticas) frente a transformaciones sociales, económicas o políticas a nivel nacional y/o internacional (2015: 16).

La noción de capacidad estatal varía entonces en base a preguntarnos sobre la finalidad de estas capacidades (Chudnovsky, 2015), ya que no se necesitan las mismas capacidades para intervenir sobre los distintos problemas públicos. Por lo tanto, la Capacidad Estatal hace referencia a un atributo del aparato burocrático que puede ser del Estado en su conjunto, por agencia burocrática o por conglomerado de agencias. Frente a esto, para nuestro análisis adoptamos la definición de capacidad estatal presentada por Repetto y Andrenacci (2006), que establece que la capacidad estatal puede ser entendida como:

“la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas” (Repetto y Andrenacci, 2006: 17).

Esta definición de Capacidad Estatal parte de la premisa de que “el Estado excede a su aparato burocrático, representando también la arena política en la cual se procesan intereses e ideologías tanto

internas como externas al entramado organizacional estatal” (Completa, 2017: 119). Por lo tanto, podemos entender al Estado como instancia monolítica y como arena de conflictos.

Analizar las capacidades estatales requeridas para la implementación de políticas de cuidado de niños y niñas en Argentina implica tomar en consideración al menos dos aspectos generales: en primer lugar, las diferencias subnacionales y la desigual distribución del Estado en el territorio, “en términos de un conjunto de burocracias razonablemente eficaces y de la eficacia de una legalidad debidamente sancionada” (O’Donnell, 1993). En segundo lugar, la naturaleza multisectorial de estas políticas, en un principio, no fueron diseñadas para resolver el problema del cuidado en particular sino para resolver otros riesgos sociales⁶ y, por lo tanto, no se estructuran en un marco sistemático e integral.

Frente a esto, consideramos que uno de los grandes desafíos en términos de capacidades estatales se da en materia de coordinación institucional entre las distintas agencias burocráticas con injerencia en las políticas de cuidado en cuestión.

Consideramos, adoptando la definición de Peters (1998), que “la coordinación institucional refiere a la necesidad de asegurar que las organizaciones –públicas y privadas, encargadas de la prestación de políticas públicas trabajen de manera conjunta sin generar redundancia ni brechas en la provisión de servicios” (Peters, 1998: 5). La misma se torna necesaria al momento de delimitar acciones intersectoriales para el abordaje de un problema social multidimensional.

Ante esto intervienen numerosos actores y agencias estatales (pero también puede haber intervención del sector privado empresarial y comunitario), que deben seguir cursos de acción coordinados por el ente (actor/agencia burocrática) que asuma el rol de agente catalítico –o secretaría ejecutiva de las instancias coordinadoras–. Quien asuma este rol estará determinado por la naturaleza del problema en cuestión, por su legitimidad frente al resto de los entes intervinientes, por su poder de negociación y por sus capacidades institucionales para emprender la tarea.

Por lo cual, no resulta tan simple designar un agente catalítico y no todo es positivo en materia de acción intersectorial. Si bien las diferencias entre los sectores dotan de racionalidad y eficiencia al diseño

6 - Por ejemplo, las licencias por maternidad por la necesidad de recuperación física de las trabajadoras después del parto o la educación preescolar como mecanismo de formación de capital humano desde temprana edad.

e implementación de las políticas públicas, a su vez “las diferencias percibidas de poder son uno de sus obstáculos” (Cunill-Grau, 2005: 46).

Acuña y Repetto (2006) sugieren que la coordinación institucional presenta problemas tanto de modo horizontal como vertical, debido a la naturaleza sectorial y compartimentada de las agencias estatales. Siguiendo a los autores, entenderemos por coordinación horizontal (o sectorial) a la coordinación entre agencias burocráticas diferentes. Este tipo de coordinación implica construir una visión compartida sobre el problema social a abordar evitando ausencias y superposición de acciones. Por coordinación vertical entendemos a la capacidad de acción estatal interjurisdiccional, cuestión que responde al nivel de autonomía o de dependencia de los Estados subnacionales. Esta última presenta como problema las diferencias en materia de capacidad estatal (técnica-administrativa y fiscal, sobre todo) de las provincias.⁷

Siguiendo este marco analítico, para responder a nuestra pregunta de investigación, es necesario partir de un análisis de las principales intervenciones estatales en materia de cuidado de niños y niñas pequeñas, para de ese modo entender cuáles son las agencias burocráticas que tienen mayor injerencia en la materia y, como consecuencia, cuál es la agencia que ocupa (o debería ocupar) el rol de agente catalítico sobre las políticas de cuidado, cómo estas entienden el problema del cuidado a través de sus intervenciones estatales, cuál es la modalidad de gestión de estas intervenciones (centralizada o descentralizada) y, en base a esto, si hay diferencias de capacidad estatal entre agencias y entre jurisdicciones.

3. Las respuestas estatales al problema del cuidado en primera infancia

En lo que sigue presentamos sintéticamente las principales acciones estatales a nivel nacional en torno al cuidado de niños y niñas. Nos basamos en información secundaria proveniente de los documentos de los programas, el anuario estadístico de la Dirección Nacional de Información Estadística sobre Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación de la Nación, e información de la Encuesta Permanente de Hogares para el segundo trimestre de 2015.

7 - También supone la presencia de actores de veto frente a posibles modificaciones al statu quo de las políticas sociales que ponen en el tapete las desigualdades socioeconómicas y de género, como lo hacen las políticas de cuidado.

3.1. Licencias por nacimiento

El Estado debe garantizar, mediante su regulación, las licencias por maternidad, paternidad y cuidado de niños y niñas, así como también garantizar la lactancia materna. La forma que adopta el régimen de licencias refleja, en gran medida, la visión que desde el Estado se concibe sobre el cuidado y el rol de las familias.

La Ley 20744 de Contrato de Trabajo (LCT), que regula el empleo en el sector privado, establece el beneficio de licencia de maternidad (90 días), permisos de lactancia (1 hora diaria durante 1 año), licencia de paternidad (2 días) y período de excedencia (hasta 6 meses después de la licencia por maternidad, no remunerada). Esta ley alcanza a trabajadores y trabajadoras formales en relación de dependencia, pero algunos sectores y categorías ocupacionales cuentan con regímenes de licencias propios, como por ejemplo, el sector público nacional, las administraciones públicas provinciales, el sector docente y quienes trabajan en el sector agrario.⁸

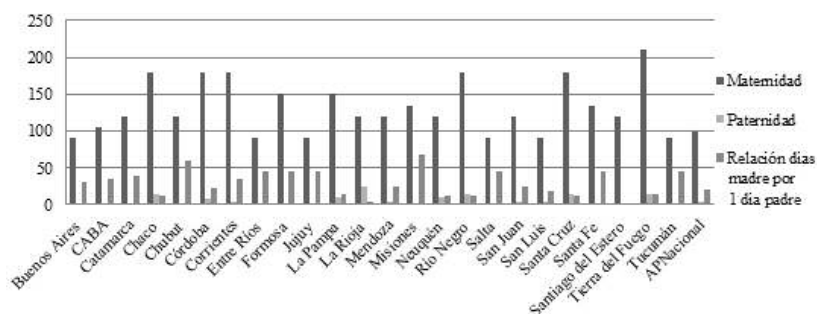
Adicionalmente, la legislación vigente solo contempla las licencias por nacimiento, pero no así por cuidado en caso de enfermedad de hijos e hijas y grupo familiar, y adaptación escolar, entre otros aspectos que comprenden el conjunto de actividades de cuidado (Rodríguez Enríquez y Marzonetto, 2015).

Cuando analizamos estos beneficios en las administraciones públicas provinciales, se advierten diferencias significativas. Algunas jurisdicciones presentan beneficios más extensos, mientras que otras mantienen beneficios mínimos similares a los de la LCT.

Como se observa, el esquema de licencias vinculadas al nacimiento y la crianza de los hijos e hijas presentan un patrón caracterizado por una mirada maternalista, con licencias muy restringidas para los padres, lo que reduce la chance de corresponsabilidad en el cuidado; una marcada disparidad según el sector de actividad de pertenencia y la localización territorial/jurisdiccional; licencias muy insuficientes para el cuidado más allá del evento del nacimiento, con pocas por cuidado de enfermos o nulas para acompañamiento por adaptación escolar.

8 - Es importante destacar que frente a niveles elevados de informalidad en el mercado laboral, estimados en alrededor del 30% en el caso de Argentina, muchas familias quedan excluidas del beneficio de las licencias.

Gráfico 1. Beneficio de licencia de maternidad y paternidad en las administraciones públicas provinciales, en días.



Fuente: elaboración propia en base a Aulicino et.al. (2013).

3.2. Establecimientos de desarrollo infantil

Los servicios de cuidado y estimulación que se brindan en los Establecimientos de Desarrollo Infantil (EDI) varían en base a si los mismos son educativos o asistenciales, así como también en base a las características del contexto en el que brindan los servicios.

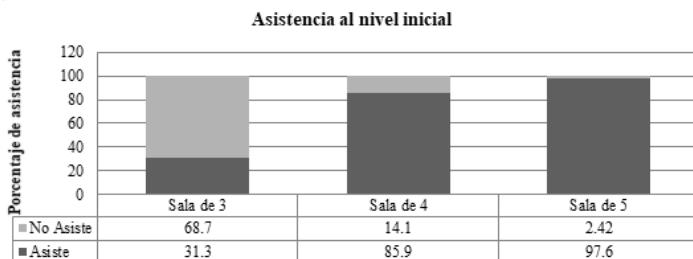
Los primeros pertenecen a la órbita del sistema educativo y por ello brindan servicios educativos y pedagógicos con objetivos curriculares obligatorios diseñados por las carteras de educación, y llevados adelante por educadoras profesionales (según lo establecido en la Ley Nacional de Educación 26206 y su modificatoria, Ley 27045). Los establecimientos asistenciales, por su parte, son los que están por fuera de la dependencia administrativa y funcional de los Ministerios de Educación provinciales y que suelen focalizar su atención en los niños y las niñas pobres que no acceden al sistema educativo formal (Faur. 2014: 197). Sus servicios se orientan al fortalecimiento familiar, apoyo nutricional, contención social, con sólo algunos contenidos educativos, ya que el personal que trabaja con los niños y niñas no está obligado a tener formación docente, ni a seguir un plan curricular específico (Marzonetto, 2016).

EDIs educativos

Desde la modificación del Plan Nacional de Educación Inicial por la Ley 27045 a principios de 2015, la educación inicial se considera un derecho a partir de los 45 días hasta los 5 años de edad, y se constituye como obligatorio el cursado de los dos últimos años, es decir, sala de 4 y de 5, para niños y niñas que residan en el país. Asimismo, la ley establece

el objetivo de garantizar los servicios a partir de la sala de 3. Esto implica que la educación inicial es, al menos en el plano normativo, un derecho universal. Sin embargo, el nivel de asistencia a estos establecimientos varía significativamente con la edad.

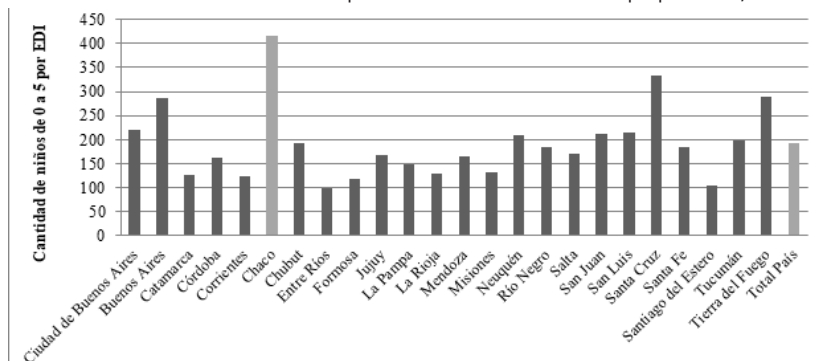
Gráfico 2. Asistencia a jardín de infantes para el total del país, en porcentajes. Segundo trimestre de 2015



Fuente: elaboración propia en base a EPH, INDEC.

El tamaño de los establecimientos, lo que resulta relevante para evaluar la capacidad de gestión del Plan Nacional de Educación Inicial es marcadamente variable por provincia, con un extremo en la provincia del Chaco con establecimientos que atienden en promedio a 400 niños y provincias donde cada establecimiento atiende a no más de 100.⁹

Gráfico 3. Cantidad de niños de 0 a 5 años por establecimiento de nivel inicial por provincias, año 2015.



Fuente: elaboración propia en base a DINIECE, Ministerio de Educación y Deportes.

9 - La cantidad de niños y niñas por sala sería un indicador más preciso como proxy de la calidad educativa, pero el mismo no se encuentra disponible en la información oficial.

Otro aspecto importante a destacar en lo que respecta a los EDI educativos es la mayor presencia de establecimientos de gestión privada para jardín maternal (65%) frente a las salas de 3, 4 y 5, y al nivel de educación básica (primario)¹⁰. La Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires (sobre todo en el conurbano) son las jurisdicciones con mayor participación del sector de gestión privada en todos los años del nivel inicial, mientras que provincias como Chubut, Corrientes y Mendoza son las que muestran mayor presencia de establecimientos estatales para las salas de 3, 4 y 5 años. En suma, resulta alarmante que existan jurisdicciones donde la oferta de salas maternas de gestión estatal es nula (Mendoza, San Juan, San Luis y Santa Cruz), según datos del Ministerio de Educación y Deportes de la Nación, lo que de algún modo reproduce el ideal de que es mejor que niños y niñas pequeñas sean cuidados en el hogar (Faur, 2014).

Por su parte, la información disponible da cuenta de la poca oferta de servicios de jornada extendida (sobre todo de gestión estatal), que permitan conciliar los derechos a la educación de los niños con la posibilidad de lograr la corresponsabilidad de los cuidados entre las familias y el Estado. Las diferencias en las ofertas de servicios de jornada extendida y por tipo de gestión se exacerban entre los ciclos, siendo menor la oferta pública en los jardines maternos que en los otros ciclos del nivel inicial: el 67% de los niños y las niñas que asisten a jardines maternos de jornada extendida lo hacen en establecimientos de gestión privada, mientras que el 57% de quienes asisten a jardines de infantes de jornada extendida lo hacen en establecimientos de gestión pública.

Sumado a esto, en 11 de las 24 jurisdicciones no existen jardines maternos de jornada extendida. Para el caso de los jardines de infantes (salas de 3, 4 y 5), la situación se revierte, siendo únicamente las provincias de Catamarca y La Rioja las que no cuentan con EDIs educativos de jornada extendida. De todos modos, la asistencia a EDIs de jornada extendida es mayor entre los niños y las niñas de jardín maternal (8,6% de la matrícula de jardín maternal asiste en jornada extendida), que entre quienes asisten a jardín de infantes (sólo el 2,8% de la matrícula de este ciclo asiste en jornada extendida).

Estas diferencias en las matrículas, en el tipo de gestión de los establecimientos y en las ofertas de servicios por tipo de jornada,

10 - Según datos del anuario estadístico educativo 2015 de la DINIECE (Ministerio de Educación de la Nación)

demuestran que las diferencias son significativas entre jurisdicciones.

EDIs asistenciales

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación cuenta con el *"Plan Nacional de Primera Infancia"*, aprobado por Decreto 574 de 2016, como herramienta para garantizar el desarrollo integral de niños y niñas de cuarenta y cinco (45) días a cuatro (4) años de edad inclusive, en situación de vulnerabilidad social y que no se encuentren incluidos en el sistema de educación formal (Art. 1). Según información del Ministerio, el programa a través de los Espacios de Primera Infancia (EPI) busca brindar cuidado, acompañamiento y estimulación temprana enfocándose en 4 ejes: asistencia nutricional, prevención y promoción de la salud a través de talleres y capacitaciones para niños, niñas y sus familias, estimulación temprana y psicomotricidad a través del juego, y talleres y cursos de capacitación para promover una adecuada crianza de los niños, fortaleciendo los vínculos familiares.¹¹

Este programa tiene sus antecedentes en la Ley N° 26.233 de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil. La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) es la agencia estatal rectora del programa, en el que ubica a los EPIs como espacios centrales de cuidado, acompañamiento y estimulación temprana. Asimismo, los EPIs funcionan en la práctica como un sustituto de los establecimientos de educación inicial, para sectores de población particulares que quedan excluidos del sector educativo formal, en el ciclo de nivel inicial.¹²

El programa se lleva a cabo a través del trabajo conjunto del Ministerio de Desarrollo Social, gobiernos provinciales, municipales y organizaciones comunitarias, mediante la celebración de convenios que definen la construcción de nuevos EPI y el fortalecimiento de espacios existentes. También se trabaja con organizaciones de la sociedad civil para poner en funcionamiento EPI adicionales, para desarrollar espacios de estimulación aledaños a zonas rurales, y con los centros de la fundación CONIN para el abordaje y la educación nutricional. El programa es financiado en su totalidad por el Estado Nacional.

De acuerdo con información oficial para el año 2016, se encontraban habilitados 547 EPI en todo el país, atendiendo a 37.000 niñas y niños.

11 - Información disponible en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/primerainfancia> (consultado el 8 de marzo de 2017).

12 - Al momento de elaborar este artículo no se encontró información oficial del programa sobre tipo y duración de la jornada de asistencia.

Para 2017 se prevé el funcionamiento de 1000 EPI que brindarían servicios a alrededor de 140.000 niños y niñas, priorizando las zonas de mayor vulnerabilidad social, entre ellas el Gran Buenos Aires y el norte argentino.¹³ Esta meta parece insuficiente cuando se la contrasta con la incidencia de 30,2% de pobreza y 8,4% de pobreza extrema para la población infantil estimada por UNICEF Argentina en 2016.

Adicionalmente a esto, es importante dar cuenta de las diferencias en la calidad del servicio de cuidado brindados en los distintos EPI. Debido al tamaño y diversidad del territorio argentino, garantizar el mismo servicio en todas las localidades es un desafío difícil de resolver. Como el programa trabaja desde los centros de cuidado y de desarrollo infantil pre-existentes (los antes CeDI de carácter estatal o comunitarios nucleados por el programa Creciendo Juntos), y con los centros de las fundaciones y organizaciones sociales en diferentes jurisdicciones, no todos los EPI tienen las mismas características ni cuentan con los mismos recursos. Estas situaciones dificultan el normal funcionamiento de los espacios socioeducativos y, como consecuencia, impactan en la calidad de los servicios a los que acceden los niños.

4. Análisis de las potencialidades/obstáculos en términos de capacidades institucionales

Las políticas de cuidado, como advertíamos, por su naturaleza conllevan a la intersectorialidad. Por lo tanto, su rendimiento se encuentra condicionado por el entramado institucional en el que se insertan. Esto adquiere mayor notoriedad cuando nos encontramos frente a procesos de descentralización de determinadas áreas de políticas públicas y de centralización en otras.

A inicios de los años '90 en la Argentina, como en otros países de la región, comenzó un proceso de descentralización de funciones desde el Estado nacional a nivel subnacional, sobre todo en materia de educación y salud. Mientras tanto, las políticas sociales de corte asistencial, orientadas a la lucha contra la pobreza, se mantuvieron en mayor medida centralizadas en el nivel nacional (Repetto y Andrenacci, 2006). Este tipo de entramado institucional que "designa" a qué jurisdicción corresponde cada política social, afecta de modo sustantivo

13 - Información extraída de <http://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/35971-el-gobierno-pone-en-marcha-una-red-de-espacios-de-primera-infancia> (consultado el 09 de marzo de 2017).

el diseño de las políticas de cuidado. Sobre todo cuando pensar la OSC en términos de problema social impone la necesidad de tomar acciones intersectoriales más allá de los límites jurisdiccionales y administrativos de las agencias burocráticas.

Lograr un entendimiento compartido del problema de la OSC actual es una tarea desafiante, puesto que las agencias burocráticas responden a intereses particulares, a legados históricos propios y cuentan con capacidades estatales diferentes. Esto se complejiza si consideramos la heterogeneidad institucional y socioeconómica de las provincias. Ante eso, a continuación analizamos brevemente los desafíos en materia de coordinación institucional que presentan las agencias burocráticas y que afectan a la provisión de políticas de cuidado infantil integrales, diferenciando las dimensiones verticales y horizontales de coordinación.

4.1 Coordinación horizontal: la visión compartida sobre el cuidado y los roles de género

Si bien en materia de coordinación horizontal, son numerosos los factores que entran en interacción, como la coordinación entre políticas o las diferencias en materia de sistematización de los procesos administrativos, dadas las limitaciones de este artículo, nos centraremos en analizar la visión (ideas/entendimiento sobre el tema en cuestión) de las agencias burocráticas sobre los roles de género y el cuidado, siendo este el factor que a los fines de nuestro argumento central tiene mayor peso para explicar la ausencia de una política integral de cuidados a nivel nacional.

Consideramos que el mayor desafío de la acción interministerial tiene que ver con que las agencias en cuestión tengan una visión compartida sobre la importancia de implementar mecanismos de acción conjunta que tengan como eje la implementación de políticas que propendan a la corresponsabilidad del Estado y las familias (y de varones y mujeres) en materia de cuidados. Este desafío se encuentra mediado por los diferentes legados institucionales, códigos y reglas informales, y el lenguaje propio de cada sector, en definitiva, por la cultura institucional prevalente en cada ministerio (Bertranou, 2015).

Para analizar las visiones de las agencias burocráticas, nos centramos en los objetivos estratégicos, visión y misión institucionales, y en los marcos legales de las principales políticas con relación a la OSC que cada una de estas implementa.

Ministerio de Desarrollo Social

La cartera de Desarrollo Social en la Argentina, desde sus épocas como secretaría hasta su incorporación como ministerio, ha mantenido una concepción tradicionalista de los roles de género y de la provisión de bienestar. Esta ha centrado sus esfuerzos en políticas de lucha contra la pobreza y en el fortalecimiento familiar con la mujer como pilar fundamental (Anzorena, 2013).

En 2005, se creó la SENAF como agencia burocrática rectora en materia de políticas de infancia en el ámbito de este ministerio. Si bien los funcionarios de esta agencia reconocen el problema de la OSC, las líneas de intervención que implementan desde su creación (programa “Creciendo Juntos”) hasta la actualidad (Plan Nacional para la Primera Infancia) focalizan sus acciones exclusivamente en la estimulación temprana, actividades lúdico-recreativas y de fortalecimiento familiar. Pero no trabajan sobre el componente de corresponsabilidad de los cuidados.

Esta cuestión se traduce actualmente en los componentes de los EPIs, que tienen actividades ligadas al fortalecimiento familiar que ponen en el centro la figura de la madre. Ejemplo de esto es el decreto 574/2016, que tanto en su fundamentación como en su articulado pone a la familia en un rol central. Se establece como objetivo del programa

“la promoción y fortalecimiento de espacios de cuidado y abordaje integral de niñas y niños en su primera infancia, que garanticen una adecuada y saludable nutrición, así como la estimulación temprana y promoción de la salud, propiciando condiciones de participación activa en el ámbito familiar y comunitario que faciliten el proceso de crianza y desarrollo de niños y niñas, promoviendo el fortalecimiento intrafamiliar y comunitario” (Artículo 2).

Ministerio de Educación y Deportes

El Ministerio de Educación y Deportes tiene por objetivo principal asegurar el cumplimiento de la obligatoriedad escolar con resultados de calidad equivalentes en todo el país y en todas las situaciones sociales (artículo 16, ley 26.206), y sólo reconoce la importancia del cuidado de niños y niñas para el nivel inicial asumiendo acciones que propicien la participación de las familias en actividades de cuidado de los más pequeños (artículos 20 y 21, ley 26.206). Por su parte, las docentes (en su mayoría mujeres) reconocen una tensión entre educación y cuidado. Si bien el trabajo de estas tanto en las salas maternas como en los

jardines de infantes y en las escuelas primarias contiene muchos elementos de cuidado, existe una reticencia marcada a considerar a la docencia de nivel básico como una actividad de cuidado.

Un ejemplo contundente de esta tensión fue el rechazo rotundo que expresó la Organización para la Educación Preescolar (OMEP) y el sindicato CTERA a la presentación en el Congreso Nacional de un proyecto de Ley Federal de Cuidados para la Primera Infancia en el año 2015¹⁴. En esa ocasión, desde la OMEP se enfatizó que la creación de los centros de cuidado para la primera infancia (al igual que los EPI o Centros de Desarrollo Infantil) reemplaza a la docente de nivel inicial por la figura de un “cuidador”, centrando su preocupación en los adultos y no en el interés superior de niños y niñas.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, relevante en materia de negociaciones para la regulación de licencias, históricamente ha cumplido un rol de mediador en lo inherente a las relaciones y condiciones individuales y colectivas de trabajo, al régimen legal de las negociaciones colectivas y de las asociaciones profesionales de trabajadores y empleadores, al empleo y la capacitación laboral y a la seguridad social (artículo 23, decreto 355/02). Entre sus acciones referidas al empleo, implementa políticas que tienen por objetivo revertir las desigualdades de género en el mercado laboral por medio del diálogo y el trabajo coordinado con sindicatos, empresas, cámaras empresarias y otros organismos estatales, entre ellas, actividades de sensibilización, formación y capacitación sobre convenios colectivos de trabajo y equidad de género, y asesoramiento para iniciar y difundir medidas de acción positivas para el acceso de las mujeres a puestos de decisión en el ámbito sindical.¹⁵ No obstante, muchas de sus acciones en este campo no son vinculantes y se centran en la sensibilización y capacitación, pero no así en la implementación concreta de políticas tendientes a la conciliación laboral. Inclusive, entre sus funciones se encuentra la reglamentación de la LCT, y la segunda parte del artículo 179 referido a la habilitación de salas maternales y guarderías en los lugares

14 - Cfr. Jardines maternales: quieren “cuidadores” en vez de docentes (8 de octubre de 2015). Clarín. Recuperado de https://www.clarin.com/sociedad/jardines-maternales-ley-proyecto-polemica-cuidadores-docentes_0_HyZHeGFDmx.html (consultado el 18 de octubre de 2017).

15 - Información extraída de http://www.trabajo.gov.ar/igualdad/?id_seccion=98 (consultada el 15 de marzo de 2017).

de trabajo, desde su promulgación en 1976 nunca fue reglamentado, lo que demuestra que el tema no es prioritario en su agenda de acción.

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)

La ANSES es la encargada de administrar los pagos de las licencias por maternidad de las trabajadoras formales. Esta agencia burocrática con el correr de los años ha modificado su principal foco de acción: en la última década pasó de ser la encargada de centralizar los fondos de pensiones, jubilaciones, asignaciones contributivas y licencias del sector asalariado formal, a centralizar también las transferencias y asignaciones no contributivas para las familias en situación de vulnerabilidad social y en situación de informalidad laboral. Esta ampliación de sus responsabilidades generó importantes modificaciones internas, inclusive la territorialización de las oficinas del organismo. De todos modos, las modificaciones en materia de institucionalidad asociados al cambio en el perfil de su universo destinatario (y en la expansión de este), no generó modificaciones en términos de visiones sobre los roles de género y la familia.

Inclusive, esta agencia no implementa medidas que propendan hacia la universalización de la asignación por maternidad (licencia por maternidad) incorporando a aquellas mujeres desempleadas o empleadas en la economía informal, que sí están incluidas en otros de los beneficios que esta agencia administra, como la asignación universal por embarazo. Esta situación permite entrever un marcado sesgo familiarista de las intervenciones estatales, en el sentido en que desde el Estado se dejan relegadas las responsabilidades del cuidado del recién nacido exclusivamente a las familias, sin garantizar los pisos mínimos de protección a la maternidad a todas las mujeres.

En síntesis, coexisten visiones contradictorias sobre el cuidado infantil en las agencias que deben coordinar esfuerzos para la implementación de una política de cuidado infantil integral. Estas diferentes visiones inciden de manera negativa en la capacidad de coordinación horizontal, sobre todo porque, para que esto se logre, es necesario deconstruir los legados históricos de trabajo de las diferentes agencias readaptando la mirada particular sobre los roles de género hacia una visión proclive a la corresponsabilidad de los cuidados. Para ello se torna imprescindible la figura de un agente catalítico que pueda liderar el proceso de cambio y que demuestre su legitimidad frente al resto de las agencias intervinientes.

4.2 La coordinación vertical: heterogeneidad institucional y socioeconómica de las provincias

Como vemos, los desafíos en materia de coordinación adquieren diferentes matices cuando en los procesos de decisión sobre políticas públicas intervienen actores de diferentes agencias burocráticas con sus respectivas y diversas miradas sobre el problema en cuestión. Esta situación, de por sí compleja, se agrava en el contexto de marcadas desigualdades socioeconómicas provinciales. Aquí se entrecruza el desafío de implementar una política social multidimensional e integral de cuidado infantil, y que esta garantice la misma calidad de prestaciones en todo el territorio del país.

Las marcadas diferencias en materia de acceso a EDIs educativos por provincias, reseñadas anteriormente, son resultado de los procesos de descentralización y transferencia de los servicios educativos de la Nación a las provincias, donde cada una de ellas quedó facultada para estructurar y adecuar los contenidos educativos básicos con aportes particulares que las provincias considerasen, a la vez que se les adjudicó la responsabilidad presupuestaria y administrativa sobre la educación pública provincial. Todo esto agrava las desigualdades socioeconómicas entre las provincias y permite entrever que no todas las provincias cuentan con similar capacidad estatal para hacer frente al desafío de garantizar resultados de calidad educativa equivalente en todo el país.

Lo anterior advierte sobre las dificultades que puede implicar el intento de organizar un sistema integral y homogéneo de prestación de servicios educativos para la primera infancia. Por ejemplo, la implementación de la jornada extendida en los establecimientos educativos (una medida positiva en términos de ampliar la corresponsabilidad social en el cuidado) supondría presiones presupuestarias que las provincias tienen diferentes capacidades para asumir. Adicionalmente, esta situación no estaría exenta de problemas políticos, como la presión de los sindicatos docentes, problemas administrativos y de recursos (como las limitaciones infraestructurales de los establecimientos educativos), y técnicos, como la capacidad del aparato burocrático de las carteras locales de hacer frente a la gestión de recursos materiales, físicos y humanos implicados en la extensión de la jornada escolar.

Con el objetivo de reducir las brechas y desigualdades en materia de acceso y calidad educativa, en el año 2005 se sancionó la Ley 26.065 de Incremento de la Inversión en Educación, Ciencia y Tecnología.

Esta ley establece entre sus objetivos el de universalizar la sala de 5 llegando a todos los niños y niñas del país, así como extender la sala de 3 y 4 años (artículo 2, inciso a), y principalmente establece que el presupuesto consolidado en educación se incrementaría desde 2006 hasta 2010 de manera progresiva hasta alcanzar el 6% del Producto Interno Bruto (artículo 3).

Este incremento de la inversión tenía como destino prioritario mejorar las remuneraciones docentes y la asignación de montos específicos a las provincias desde el erario nacional en base a una serie de criterios (entre ellos la matrícula de estudiantes, la incidencia relativa de la ruralidad y la participación de población no escolarizada de 3 a 17 años). En concordancia con esto, se crea por esta ley el Programa Nacional de Compensación Salarial Docente (artículo 9), con el objetivo de compensar las desigualdades salariales entre los docentes de diferentes provincias.

De todos modos, como la información presentada indica, se observa una marcada diferencia interprovincial con relación a la matrícula y los establecimientos educativos. Esto en parte da cuentas de problemas de coordinación vertical entre el Ministerio de Educación y las carteras de educación provinciales para lograr las metas de calidad educativas planteadas en el Plan Nacional para la Educación Inicial y en el artículo 2 inciso a de la ley 26.065.

En materia de EDIs de tipo asistenciales, por su parte, la implementación del Plan Nacional de Primera Infancia supone dos aristas. Por un lado, es un programa diseñado y financiado por el gobierno nacional, pero es ejecutado por los gobiernos provinciales y, en algunos casos, por gobiernos municipales u organizaciones comunitarias y fundaciones. Por otro lado, el componente educativo del programa se articula de manera diferente en cada provincia.

En términos de capacidades técnicas y administrativas, para que los EPIs puedan prestar sus servicios básicos es necesario contar con infraestructura edilicia adecuada a las condiciones del entorno. Como el programa trabaja sobre los establecimientos preexistentes a la creación del programa, no todos los EPIs tienen las mismas características ni cuentan con los mismos recursos. Estas situaciones dificultan el normal funcionamiento de los espacios y, como consecuencia, impactan en la calidad de los servicios a los que acceden niños y niñas. Es por esto que el principal desafío en materia de coordinación

intergubernamental está en garantizar el acceso igualitario de los servicios que brinda el programa a todos los niños y todas las niñas en situación de vulnerabilidad social del país.

Esta situación también revela el problema de la superposición del programa con otros programas provinciales que ofrecen servicios socioeducativos para la misma población destinataria, como en los casos de la CABA donde coexisten los Centros de Desarrollo Infantil con los Centros de Primera Infancia (Marzonetto, 2016), o de la provincia de Mendoza, donde también se cuenta con un Programa de Centros de Desarrollo Infantil y Familiar (CeDyF) y con Centros CONIN de apoyo nutricional. Entonces, mientras en algunos casos coexisten programas similares para el mismo universo de destinatarios, en otras provincias la oferta de estos servicios es de baja incidencia. Situaciones como esta dan cuenta de la importancia de la coordinación intergubernamental para garantizar la efectividad del programa en todo el territorio nacional.

Otro problema que evidencia la complejidad de la ejecución de un programa nacional por igual en todo el territorio nacional es la diferencia entre los EDIs de carácter estatal y los de carácter comunitario. Aunque los centros comunitarios cuentan con mayores recursos simbólicos, representación e identificación comunitaria, por lo general no cuentan con especialistas (pedagogos, docentes de nivel inicial, auxiliares de nivel inicial) para brindar los servicios, mientras que los establecimientos de gestión estatal sí cuentan con profesionales (Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia, 2014).¹⁶

Las políticas en materia de licencias por nacimiento también auguran desafíos sustantivos, debido a diferencias existentes en los regímenes laborales (por sector productivo y dependencia territorial) y la segmentación del mercado laboral (entre empleo registrado y no registrado). Adicionalmente, los estudios existentes permiten advertir que en esta materia también persiste una visión maternalista, evidenciada en la media de la relación de días de licencia por maternidad en relación con la de paternidad, que es de 30,3 días (es decir, las madres cuentan con 30,3 días de licencia por cada día de licencia con la que cuentan los padres).

16 - Los problemas que señalamos responden a cuestiones presuntivas basadas en los problemas para la implementación de programas similares de este ministerio en gestiones de gobierno anteriores, puesto que, dada la falta de información pública sobre el programa, resulta difícil realizar un análisis acabado de sus potencialidades y debilidades técnicas e institucionales para su implementación.

Dentro del paquete de políticas que integran las políticas de cuidado infantil, la coordinación vertical en materia de regímenes de licencias resultaría, en términos técnico-administrativos, más fácil de unificar. Esta requeriría la promulgación y reglamentación de una ley nacional de regímenes de licencias que establezca pisos de días de beneficio, a acatar tanto por el sector privado como por el sector público nacional y de las provincias. Pero, en términos políticos, es probable que sea la medida más difícil de alcanzar, cuestión que se evidencia año tras año con la pérdida de estado parlamentario de proyectos de ley que buscan este objetivo (cfr. Laya y Rossi, 2015).

La dificultad de aplicar un régimen de licencias ampliado y unificado está dada en la numerosa cantidad de actores con poder de veto, sobre todo del sector empresarial, que impiden modificar el *statu quo* maternalista vigente en el régimen actual, bajo la premisa de que los costos asociados a la maternidad son inatendibles. Frente a este escenario, el accionar centralizado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social termina volcando la balanza a favor del *statu quo*.

5. Conclusiones

La capacidad de las agencias estatales de lograr la coordinación intersectorial en pos de la implementación de una política social compleja y multidimensional como la que abordamos aquí implica equilibrar un delicado juego de poder; por un lado, entre los ministerios nacionales, los gabinetes provinciales y las burocracias de cada organismo en cuestión, ya que éstas dotan de saberes y experticia técnica a la implementación de las políticas a la vez que responden a patrones preexistentes propios de cada organismo; por otro lado, entre las representaciones gremiales y sindicales, y los actores del sector privado (empresarial y no empresarial), donde cada actor y agencia burocrática se disputa la posición que le permita obtener mayor poder de negociación y margen de maniobra presupuestaria dentro del armado de la política en cuestión.

Ante esto, consideramos que quien podría ejercer el rol de secretaría ejecutiva (o de agente catalítico) de las políticas de cuidado en primera infancia es la Presidencia a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Debido a que en todo proceso de formulación e implementación de políticas se llevan adelante numerosas negociaciones, no todos los actores ni agencias burocráticas cuentan con los mismos incentivos

para participar en políticas que no reflejen su visión –o que puedan generar réditos a terceras partes–. Por este motivo, se requiere de un liderazgo fuerte y articulador, como el que por facultad constitucional se le confiere a la jefatura de gabinete de ministros, que permita mediar entre los intereses e incentivos de las distintas agencias burocráticas involucradas en las políticas de cuidado.

Ejemplos de esto encontramos en los países vecinos: en Chile, bajo la conducción de Bachelet, se avanzó con el programa Chile Crece Contigo y, en Uruguay, en el gobierno de Vázquez, se consolidó el avance en la construcción del Sistema Nacional de Cuidados. En ambos casos, los avances requirieron de la voluntad política presidencial para hacer frente al problema del cuidado y de un liderazgo estratégico fuerte que se pusiera al hombro la articulación de las diferentes agencias para lograr el éxito de la política, legitimado por los ejecutivos nacionales.

Por lo mismo, a la hora de pensar en la implementación de políticas de cuidado que promuevan la corresponsabilidad social, resulta indispensable dar el debate sobre la capacidad de las agencias burocráticas tanto nacionales como subnacionales para su implementación coordinada, así como de los incentivos que los líderes políticos puedan tener sobre el tema en cuestión.

Para ello, resulta fundamental analizar aspectos técnico-administrativos y de coordinación como los que se analizan en este artículo, pero también resulta necesario profundizar en el análisis de factores político-institucionales presentes en el proceso de formulación de políticas públicas, así como de factores socioestructurales que inciden en el rendimiento de las políticas. Claramente el cuidado y el modo en que se organiza reproducen desigualdades sociales y de género, y por lo tanto para su solución se requiere de una pronta y multisectorial intervención estatal.

Referencias bibliográficas

- Acuña, C. H. y Repetto, F. (2006). *La Institucionalidad de las Políticas y los Programeas de Reducción de la Pobreza en America Latina*.
- Anzorena, C. (2013). *Mujeres en la trama del Estado*. Mendoza: EDIUNC.
- Aulicino, C., Cano, E., Díaz Langou, G. y Tedeschi, V. (2013). "Licencias: protección social y mercado laboral. Equidad en el cuidado". *Documento de Trabajo N°106, O-107*.
- Bertranou, J. (2015). "Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate". *Revista Estado y Políticas Públicas*, v. 4, pp. 37-59.
- Blofield, M. y Martinez Franzoni, J. (2015). *Are governments catching up? Work-family policy and inequality in Latin America*. Costa Rica.
- Chudnovsky, M. (2015). "Introducción. Por qué «capacidades estatales» y esta selección para comprenderlas". En: Chudnovsky, M. (ed.) *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CAF, Banco de Desarrollo de América Latina, pp. 15-23.
- Completa, E. (2017). "Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado?" *Postdata. Revista de Reflexión y Análisis político*, v. 22, n.º 1, pp. 111-140.
- Cunill-Grau, N. (2005). "La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social". *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile. Recuperado de: <http://www.bdp.org.ar/facultad/posgrado/maestrias/gp/documentos/Cunill.pdf>
- Esquivel, V. (2012). "El cuidado infantil en las familias. Un análisis en base a la Encuesta de Uso del Tiempo de la Ciudad de Buenos Aires". En: Esquivel, V., Faur, E. y Jelin, E. (eds.) *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el Mercado*. Buenos Aires: IDES, pp. 73-106.
- Esquivel, V., Faur, E. y Jelin, E. (2012). *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el estado y el mercado*. Buenos Aires: IDES.
- Faur, E. (2014). *El cuidado infantil en el Siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno editores.
- Folbre, N. y Nelson, J. A. (2000). "For Love or Money-Or Both?" *The Journal of Economic Perspectives*, v. 14, n.º 4, pp. 123-140.
- Gardiner, J. (1997). *Gender, care and economy*. Palgrave MacMillan.
- Laya, A. y Rossi, F. (2015). *Aportes para la discusión legislativa sobre*

reformas necesarias en materia de cuidado. Buenos Aires: Políticas públicas y derecho al cuidado, n.º 3.

Marzonetto, G. (2016). *Educación Inicial y servicios asistenciales para la primera infancia en la Ciudad de Buenos Aires: derechos universales, servicios estratificados* Buenos Aires: Documento de Trabajo n.º 93.

O'Donnell, G. (1993). "Estado, democratización y ciudadanía". *Nueva Sociedad*, v. 128.

Peters, B. G. (1998). "The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?"

Picchio, A. (1994). "El trabajo de reproducción, tema central en el análisis del mercado de trabajo". En: Carrasco, C. Borderías (ed.) *Las mujeres y el trabajo: rupturas conceptuales*. Madrid: ICARIA.

Repetto, F., y Andrenacci, L. (2006). "Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina," pp. 1-32.

Rodríguez Enríquez, C. (2012). "La cuestión del cuidado: ¿el eslabón perdido del análisis económico?" *Revista de la CEPAL*, pp. 23-36.

Rodríguez Enríquez, C. (2015). *El trabajo de cuidado no remunerado en Argentina: un análisis desde la evidencia del Módulo de Trabajo no Remunerado*. Buenos Aires: Políticas Públicas y derecho al cuidado, n.º 2.

Rodríguez Enríquez, C., y Marzonetto, G. (2015). Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina. *Perspectivas de Políticas Públicas*, v. 4, n.º 8, pp. 105-134.

Rodríguez Enríquez, C. y Pautassi, L. (2014). *La organización social del cuidado de niños y niñas*.

Sanchís, N. (2007). *Actividades del cuidado en Argentina: cambios en las responsabilidades del Estado, el sector privado, los hogares y por género, a partir de las reformas de los '90*. Montevideo.

Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia. (2014). *Memoria y Balance del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia 2007-2013*. Buenos Aires.