

Licenciada en Estudios Internacionales,
Universidad Torcuato di Tella (UTDT).
Magíster en Políticas Públicas y
Gerenciamiento del Desarrollo,
UNSAM y Universidad de Georgetown.
Directora del Programa de
Protección Social de CIPPEC

Gala Díaz Langou Alejandro Biondi

Licenciado en Estudios Internacionales,
Universidad Torcuato di Tella (UTDT).
Analista del Programa de
Protección Social de CIPPEC.
Docente y asistente de
investigación (UTDT)

**Género | Primera infancia | Cuidados | Derechos | Transición demográfica
Protección Social | Políticas públicas | Argentina**

LAS AGENDAS DE GÉNERO Y PRIMERA INFANCIA EN ARGENTINA: Sinergias, desafíos y recomendaciones en clave de derechos y desarrollo

Introducción

Todo análisis del estado de los derechos de los niños³⁷ en Argentina exige

³⁷ | El uso de un lenguaje que no discrimine por género es una de las preocupaciones de los autores. Sin embargo, dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar el femenino y el masculino en simultáneo para visibilizar la existencia de todos los géneros, se optó por emplear el genérico tradicional masculino. Se entiende que todas las menciones en genérico representan siempre a todos los géneros, salvo cuando se especifique lo contrario.

enfocarse también en la situación de los derechos de las mujeres, y viceversa. Ambas corrientes están lejos de ser opuestas en sus objetivos, y es posible y deseable que se articulen en respuestas de política pública integrales por parte del Estado (Repetto, Díaz Langou, Aulicino, De Achával, y Acuña, 2016: 29). Este artículo se inscribe en el espacio de diálogo entre ambas corrientes y se propone dar cuenta de una doble realidad: que las agendas de género y primera infancia deben ambas ser prioridades de política pública y, además, que no deben serlo como compartimientos estanco sino que su abordaje conjunto desde el Estado involucra importantes sinergias.

La agenda y el enfoque de género, tal como se lo entiende en este trabajo, parte de considerar a este atributo como una categoría relacional que refiere a lo femenino y lo masculino como conceptos socialmente construidos, que están lejos de ser un mero reflejo o elaboración de aspectos biológicos. Así, el “ser hombre” y “ser mujer” como estereotipos reduccionistas son resultado de procesos de aprendizaje en los que intervienen patrones sociales, normas y coerción (Valle Rodríguez y Eramis, 2006: 8). A su vez, los roles sociales se suelen asignar diferencialmente a partir de dichos estereotipos, en desmedro de la equidad entre los géneros. Este proceso se ve reforzado paralelamente por un punto de partida cultural de subordinación de lo “femenino” a lo “masculino”, y una primacía de lo masculino como categoría universal desde la cual se analiza y decide bajo una supuesta neutralidad (incluyendo en el ámbito de las políticas públicas) (Molyneux, 2007: 44). El género se encuentra, entonces, en el centro de un sistema de poder que organiza las relaciones entre varones y mujeres de manera jerárquica y desigual para con ellas en la mayoría de los ámbitos (Valle Rodríguez y Eramis, 2006: 8). Con este marco, la equidad o justicia de género se entiende “como el logro de la igualdad entre mujeres y hombres en conjunto con las medidas para reparar las desventajas que llevan a la subordinación de las mujeres” (Benavente y Valdés, 2014: 16) (Goetz, 2007).

La agenda de primera infancia, por su parte, pone en el centro del análisis al período de la vida de los niños que abarca desde los 0 hasta los 4 años de edad, momento en que comienza la educación obligatoria (Repetto, Díaz Langou, Aulicino, De Achával, y Acuña, 2016). Se trata de una etapa crucial en la vida de las personas por múltiples razones, vinculadas fundamentalmente con exigencias de equidad social pero también con consideraciones subsidiarias de desarrollo económico, como se explicará en el siguiente apartado. La primera infancia es, además, un período del ciclo de vida donde se requiere en gran medida ser cuidado (Filgueira, Martínez y Rossel, 2016: 12). Esta observación, a primera vista obvia, cobra especial relevancia desde una perspectiva de género. La variable vinculada con el cuidado representa un nexo directo entre las

agendas de primera infancia y género, dado que son las familias y, dentro de ellas, las mujeres, las que sistemáticamente asumieron la mayor parte de las responsabilidades de cuidado infantil.

El vínculo entre ambas agendas debe, no obstante, abordarse en el marco más amplio de un análisis de los regímenes de bienestar, es decir, la “forma conjunta e interdependiente en que se produce y distribuye el bienestar por parte del Estado, el mercado y la familia” (Esping-Andersen, 2000: 52-53). El análisis de los regímenes de bienestar toma en cuenta los niveles de desmercantilización (el grado en que los Estados garantizan derechos económicos y sociales a las personas por fuera de los mecanismos de intercambio mercantil) y desfamiliarización (el grado en que los Estados reducen el nivel de dependencia de las personas respecto de sus familias) (Esping-Andersen, 2000). El concepto de desfamiliarización fue profundizado por las corrientes feministas, al analizar el rol que los regímenes asignan a las mujeres en la construcción de los modelos familiares (Repetto, Díaz Langou, y Aulicino, 2012: 11-12). Es desde las críticas feministas, que reivindican el valor de las tareas domésticas como trabajo no remunerado, que surge el concepto del cuidado. Como detallan Rodríguez Enríquez y Marzonetto (2015: 105), “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”. En particular, el cuidado permite atender los requerimientos físicos y emocionales de los niños, adultos mayores dependientes y personas enfermas o con discapacidades. Incluye no solo el cuidado directo de otra persona sino también lo relativo a garantizar las precondiciones para la realización del cuidado (como la compra de insumos) y la gestión del cuidado (las actividades de coordinación, traslados y supervisión) (Rodríguez Enríquez y Marzonetto, 2015: 105).

De este modo, la aplicación de la perspectiva de género al tradicional análisis de regímenes de bienestar permite pensar a las cuatro instituciones que proveen bienestar (Estado, mercado, familia y comunidad), como instituciones que también poseen un rol específico en la provisión de cuidado (Repetto, Díaz Langou y Aulicino, 2012: 15). Se configura, así, una “organización social del cuidado”, determinada por la manera en que cada una de las cuatro instituciones mencionadas produce y distribuye cuidado, y por cómo están vinculadas entre sí. Esta visión sobre la arquitectura de la provisión y distribución del cuidado se halla estrechamente

... las agendas de género y primera infancia deben ambas ser prioridades de política pública y, además, que no deben serlo como compartimientos estanco sino que su abordaje conjunto desde el Estado...

vinculada con el concepto de “diamante del cuidado”, que resume gráficamente la presencia de los cuatro actores y sus múltiples relaciones potenciales entre ellos (Rodríguez Enríquez y Marzonetto, 2015: 105) (Razavi, 2007: 21). (Gráfico 1)

La principal utilidad de un análisis de la organización social del cuidado en este sentido radica en que permite visualizar los costos diferenciales que el cuidado supone para las familias según el peso relativo de los distintos pilares en la provisión de cuidado, en particular, de niños (el foco de este estudio). Retomando el argumento del artículo, en Argentina (y en buena parte de América Latina), la confluencia simultánea de dos factores vinculados con la organización social del cuidado es lo que permite comprender el vínculo estrecho entre las agendas de género y primera infancia.

El primer factor remite a la importancia de garantizar el cuidado en la primera infancia. Las características y la calidad del cuidado en esta etapa temprana de la vida son centrales debido a que es en este momento cuando las personas “desarrollan sus capacidades psíquicas, mentales, emocionales y de aprendizaje que los influirán por el resto de sus vidas” (Pautassi y Zibecchi, 2010: 9). Es crucial, entonces, garantizar los recursos, el acompañamiento y el entorno de calidad para que esas capacidades puedan desarrollarse, lo que involucra no solo la dimensión física (vinculada con el acceso a una nutrición y a prestaciones de salud de calidad), sino también la emocional y cognitiva (donde es fundamental la estimulación temprana, la educación inicial y las relaciones establecidas entre quien cuida y quien es cuidado) (Repetto, Díaz Langou y Aulicino, 2012: 16).

Un segundo factor, que no discute la centralidad de garantizar el cuidado en la primera infancia, sí problematiza la organización social de ese cuidado y remarca su carácter injusto, en dos niveles. Por un lado, al nivel del diamante del cuidado, donde la distribución es inequitativa entre las cuatro instituciones mencionadas y recae en mayor medida en los hogares. Por el otro, al interior de dichos hogares, donde la distribución es desigual entre varones y mujeres, dado que la proporción de la responsabilidad que recae sobre hombros femeninos es notoriamente mayor (Rodríguez Enríquez y Marzonetto, 2015: 106). La confluencia de ambos factores (la prioridad de garantizar el cuidado infantil y la realidad actual de su fuerte familiarización y feminización) es el eslabón fundamental que permite comprender la interdependencia entre ambas agendas.

A partir de esta introducción conceptual a las dos agendas en cuestión y a la centralidad del cuidado, el documento se estructura en 4 secciones. En primer lugar, se presentan los principales argumentos que explican la urgencia de poner las consideraciones de primera infancia y género como prioridades en la agenda de políticas públicas del país. Con ese

marco, se elabora un diagnóstico de situación y de políticas que ilustra el escenario actual en ambas temáticas. Finalmente, se proponen una serie de recomendaciones de política pública para dar respuesta a los desafíos identificados y se incluyen algunas reflexiones en torno a las condiciones de factibilidad institucionales para la implementación de las propuestas.

Justificación³⁸

Las problemáticas enfrentadas por mujeres y niños como sujetos de derechos requieren ser jerarquizadas en la agenda de políticas públicas argentina. Una vez presentado el marco conceptual de ambas corrientes y establecidos los puntos de sinergia entre ellas, cabe profundizar en los argumentos que dan cuenta del carácter prioritario de las dos agendas.

La primera infancia y la equidad de género desde un enfoque de derechos

El enfoque de derechos para las agendas de políticas públicas aquí desarrolladas implica que el objetivo de las intervenciones del Estado debe ser garantizar y ampliar los derechos que poseen los niños más pequeños y las mujeres, en virtud de los compromisos normativos asumidos por el Estado en instrumentos nacionales e internacionales.

En este sentido, la relevancia de avanzar en las políticas para la primera infancia se centra en la urgencia de garantizar el pleno goce de los derechos de los niños más pequeños, establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989. La Convención implicó un cambio radical. Hasta el momento de su sanción, los niños eran considerados como “menores” y objetos de protección y tutela. Este modelo tutelar, o Doctrina de la Situación Irregular, entendía que tanto los niños y los adolescentes infractores de la ley penal como aquellos en situación de riesgo (abandono material o moral o que no recibían los cuidados que corresponden) debían caer bajo la “protección” paternalista del Estado: los “menores” fueron objeto de control y represión o de compasión y beneficencia (Moro, 1997). Por otra parte, los “niños” eran aquellos que contaban con una familia y un nivel de vida aceptable, y su crianza era potestad de sus familias, en el ámbito privado. Si no contaban con estas cualidades, eran “menores”, objetos privados de voz, opinión y hasta libertad, ya que debían ser separados del medio familiar (Zeledón, 2015).

Es crucial, entonces, garantizar los recursos, el acompañamiento y el entorno de calidad para que esas capacidades puedan desarrollarse...

38 | Los apartados sobre primera infancia en esta sección se basan en el libro *El futuro es hoy*, de Repetto, Díaz Langou, Aulicino, Achaval y Acuña (Buenos Aires, 2016).

La Convención, en cambio, entiende que todos los niños son sujetos plenos de derechos. A su vez, son los adultos quienes tienen la obligación de asegurar el acceso efectivo de los niños a esos derechos. Por adultos se entiende tanto a las familias como a la comunidad y a los Estados. Las familias constituyen el grupo fundamental y medio natural para el desarrollo de los niños y los Estados deben respetar su rol, apoyarlas y fortalecerlas en su tarea. En particular, los Estados constituyen los garantes últimos del cumplimiento de los derechos del niño y deben velar por que todas las medidas tomadas en instituciones públicas o privadas tomen en cuenta el interés superior del niño (artículo 3 de la Convención).

La Convención implica no solo un punto de quiebre en términos de la manera en que se entiende a la infancia (como concepto históricamente construido), sino que también redefine la relación entre el Estado y la infancia. Como fue mencionado, el niño pasa de ser un objeto de la intervención paternalista a un sujeto pleno de derechos. Esto no implica únicamente una afirmación declamatoria: supone que el niño (y no solo el niño pobre) se transforme en un sujeto de políticas por lo que es hoy y no en relación con su potencialidad como futuro adulto (López y D'Alessandre, 2015: 8). La infancia, hasta ese momento relegada al ámbito privado de las familias, a la intervención tutelar del Estado o de la caridad, pasa a ocupar el centro de la agenda pública, con un Estado presente en todos los aspectos que involucran la vida de los niños y con la posibilidad concreta de terminar con la cultura de discrecionalidad de los adultos (padres, funcionarios, poder judicial, sector privado) sobre los niños (Bustelo, 2005: 267).

En el ámbito nacional, la Argentina ratificó la Convención en 1990 y, en 2006, se sancionó la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Este instrumento establece el marco para la creación de sistemas integrales de primera infancia basados en derechos a nivel nacional, en consonancia con el nuevo paradigma. La Ley 26.061 se articula con otras normas nacionales que garantizan, a su vez, derechos a la vida y la salud integral, a un embarazo, parto y posparto seguro y respetado, a que el recién nacido sea tratado con respeto y dignidad y a que quede asegurado su derecho a la identidad y a una alimentación y nutrición adecuada (Repetto, Díaz Langou, Aulicino, De Achával, y Acuña, 2016: 85-86).

En lo que hace a la agenda de género, por otro lado, también existe un importante entramado normativo que establece la desigualdad de género como una violación de los derechos individuales y colectivos de las mujeres que requiere la intervención del Estado. En el plano internacional, Argentina suscribió una serie de tratados en la materia. Este es el caso de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), que no sólo proscribe la discriminación por

género sino que también exige a los Estados parte que tomen medidas activas para contrarrestar los roles estereotípicos que se asignaron tradicionalmente a varones y mujeres en las sociedades (con énfasis en la familia, la política y la vida pública, la educación y el mercado de trabajo). En la región –y con foco específico en la violencia de género–, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994) establece que los Estados parte deben eliminar la violencia contra la integridad física, sexual y psicológica de las mujeres, y también garantizar su autonomía económica y participación amplia en los procesos de toma de decisiones en ámbitos privados y públicos. Estas dos últimas dimensiones son retomadas por la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), que también jerarquiza otros objetivos estratégicos en pos de la equidad de género, como la necesidad de revertir la feminización de la pobreza y garantizar dispositivos específicos para potenciar la formación de las mujeres. Finalmente, en el marco de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible (2015) y, especialmente, en su Objetivo 5, se remarca la importancia de la igualdad de género con énfasis en el goce de derechos sexuales y reproductivos, la autonomía económica y el acceso al mercado de trabajo y a puestos de toma de decisión.

... un Estado presente en todos los aspectos que involucran la vida de los niños y con la posibilidad concreta de terminar con la cultura de discrecionalidad de los adultos...

En el plano doméstico, por su parte, existe un marco normativo específico que contempla distintas dimensiones de las inequidades de género. Los instrumentos que integran este marco refieren a derechos sexuales y reproductivos (Ley 25.673 de Salud Sexual y Procreación Responsable y Ley 26.150 Programa Nacional de Educación Sexual Integral); violencia de género (Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales); identidad de género (Ley 26.743 de Identidad de Género); representación en la política y la vida pública (Ley 24.012 de Cupo Femenino, Ley 25.674 de Cupo Sindical Femenino y Ley 27.412 de Paridad de Género en las listas legislativas) y no discriminación en el mercado laboral (artículos 17, 81 y 172 de la Ley 20.744 Régimen de Contrato de Trabajo), entre otras dimensiones.

Primera infancia, equidad de género y desarrollo

Existe otro conjunto de argumentos que permiten establecer la importancia de la primera infancia y la superación de las inequidades de género como prioridades de política pública. Estos argumentos, que pueden resultar muy útiles a la hora de incidir en la agenda de políticas públicas,

deben ser entendidos, sin embargo, como argumentos subsidiarios al ya analizado enfoque de derechos. Esto es así porque parten de una mirada que valoriza a las personas instrumentalmente por su rol de adultos productivos en el futuro (en el caso de los niños) o en la actualidad (en el caso de las mujeres), de cara a prioridades vinculadas con el desarrollo sostenible y el crecimiento económico.

En primer lugar, la jerarquización de las agendas de primera infancia y género es imperiosa dado el avance de la transición demográfica en Argentina. Dentro de 25 años, en el año 2043, Argentina será una sociedad envejecida. Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), mientras la población total aumentó 17% entre 2001 y 2015, el grupo de 0 a 4 años creció apenas 5%. Estos datos son reflejo del proceso demográfico que está atravesando la Argentina, que involucra tres etapas: 1) sociedades jóvenes con altas tasas de dependencia infantil por alta fecundidad; 2) sociedades adultas por una disminución de la fecundidad pero con baja proporción de adultos mayores, por lo que las tasas de dependencia se mantienen bajas; y 3) sociedades envejecidas con altas tasas de dependencia, marcadas por una mayor proporción de adultos mayores por el aumento de la longevidad y una fecundidad que se mantiene baja (Repetto, Díaz Langou, Aulicino, De Achával y Acuña, 2016: 44). La Argentina (al igual que muchos otros países de la región) se encuentra en la fase intermedia, conocida como de “bono demográfico” y caracterizada por una baja tasa de dependencia. Esto implica que hoy hay proporcionalmente más personas en edad activa que en edades dependientes (niños y adultos mayores). La transición es causada por la caída de la fecundidad y el aumento de la longevidad, lo cual es reflejo de buenas noticias: las mejoradas condiciones de vida y el incremento en las posibilidades de las mujeres de gozar de sus derechos sexuales y derechos reproductivos. Sin embargo, el fin del bono demográfico implicará una serie de desafíos que se vinculan con poseer menos personas económicamente activas que personas que dependen de sus ingresos. El impacto de esta situación (en términos de la carga al Sistema Previsional, pero también producto de la menor participación laboral) es enorme.

El contexto en el que se encuentre el país para afrontar esa tercera etapa de la transición demográfica dependerá de si y cómo se logra aprovechar el bono demográfico actual. Para ello, los esfuerzos del Estado deberían estar centrados en tres objetivos, todos vinculados estrechamente con las prioridades marcadas por las corrientes de primera infancia y género: 1) alcanzar una tasa de fecundidad en torno al nivel de reemplazo y convergente entre grupos socioeconómicos; 2) lograr altas tasas de empleo femenino en todos los estratos sociales; y 3) reducir la pobreza infantil, priorizando a los niños como la categoría de población a proteger (Figueira y Aulicino, 2015: 6-7).

A su vez, en el marco de los desafíos y las prioridades que se desprenden del contexto de bono demográfico, la jerarquización de las dos agendas aquí tratadas también supone otros retornos futuros de distinto tipo. En el caso de la inversión en primera infancia, múltiples investigaciones provenientes de las neurociencias permitieron establecer la importancia de los primeros años de vida (y la etapa prenatal) para el desarrollo cerebral (Araujo López Boo, 2010: 2). La estimulación temprana contribuye a generar más conexiones neuronales y un mayor desarrollo de las funciones cognitivas de los niños (Heckman, 2006). Los niños necesitan de un entorno estimulante, que implica cuidado, estimulación y nutrición de calidad, así como ambientes libres de estrés y toxinas ambientales. Los estudios realizados (tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo) muestran que los niños que crecen en un medio ambiente físico y humano empobrecido tienen mayores posibilidades de obtener resultados negativos durante la adolescencia y la edad adulta: menor desarrollo cognitivo y desempeño académico más bajos, comportamiento antisocial, menores salarios, problemas de salud mental y enfermedades crónicas como diabetes e hipertensión (Baker-Henningham y López-Boo, 2013) (Grantham-Mcgregor, 2009) (Barker, 1990). Todas estas cuestiones contribuyen, a su vez, a perpetuar el ciclo intergeneracional de la pobreza.

... la jerarquización de las agendas de primera infancia y género es imperiosa dado el avance de la transición demográfica en Argentina.

Así, la tasa de retorno para una sociedad de invertir en formación de capital humano en los primeros años de vida es muy alta. Heckman, por ejemplo, estimó que por cada dólar invertido en políticas adecuadas y de calidad de desarrollo infantil temprano de calidad existe un retorno de hasta 17 dólares (2006: 1901), mientras que algunas estimaciones muestran que el costo mundial que acarrea la falta de inversiones adecuadas en la primera infancia se encuentra en torno a un billón de dólares por año (Barnett, 2009: 8). El hecho de que las intervenciones sean de calidad, no obstante, constituye un factor clave, y su ausencia puede llevar incluso a resultados negativos (Barnett, 2009: 8) (BID y Diálogo Interamericano, 2017: 2).

En el caso de la inversión en políticas para dar respuesta a las prioridades de la agenda de género, por su parte, también existe evidencia específica sobre sus altos retornos económicos y sociales y sobre el impacto negativo en distintas variables micro y macroeconómicas de no tomar medidas. Por ejemplo, la feminización de las tareas de cuidado constituye un obstáculo concreto para la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, y existen tres canales principales a través de los cuales las brechas de género en el mercado laboral menoscaban el

rendimiento de la economía (Brosio, Díaz Langou y Rapetti, 2018: 12). Un primer canal enfatiza la subutilización de talento debido a la menor participación de las mujeres en el mercado de trabajo remunerado. Incrementar su participación implicaría un importante aumento en el PBI nacional agregado y per cápita (OECD, 2012) (McKinsey Global Institute, 2015) (ILO, 2017). Una segunda vía subraya la inversión insuficiente en el desarrollo de capital humano femenino, lo que reduce el stock agregado de capital humano presente y futuro y así limita la productividad (Esteve-Volart, 2009). En tercer lugar, en términos intergeneracionales, las inequidades de género relativas a las formas de empleo y los niveles de ingreso menoscaban el poder de negociación de las mujeres al interior del hogar. Y, dado que existe evidencia de que ellas son más propensas que sus pares varones a invertir en el bienestar de sus hijos, su menor poder de negociación puede cercenar el desarrollo presente del capital humano de los más jóvenes, así como la productividad económica futura (Brosio, Díaz Langou, & Rapetti, 2018: 12). El cierre o la reducción de las brechas, por otro lado, tiene impactos positivos al nivel microeconómico y también macroeconómico: si todos los países equipararan el progreso en paridad de género con el país más avanzado de su región, se estima que el PBI mundial aumentaría en 12 trillones de dólares hacia 2025, lo que también incrementaría los impuestos recaudados y permitiría financiar los mismos esfuerzos de cierre de brechas (McKinsey Global Institute, 2015) (ILO, 2017).

Diagnóstico

El cierre de las brechas de género y la priorización de los compromisos en materia de primera infancia contribuyen, como se mostró, a lógicas tanto de equidad como de eficiencia. A la vez, la ventana de oportunidad (y el desafío) que representa el bono demográfico imprime urgencia a la necesidad de lograr avances en ambas agendas. No obstante estos argumentos, en la Argentina de 2018 —25 años antes de la llegada del fin del bono demográfico—, los derechos de niños y mujeres están siendo vulnerados. Para identificar las recomendaciones de política pública necesarias para revertir esta situación, sin embargo, es preciso caracterizar el punto de partida actual en materia de género y primera infancia. Un diagnóstico en tal sentido requiere no solo profundizar en los indicadores situacionales sino también en la caracterización de las políticas ya existentes y en sus desafíos de calidad y cobertura.

Situación de la primera infancia y las mujeres argentinas

Desde el punto de vista situacional, existen cinco dimensiones clave desde donde caracterizar el escenario que surge de la intersección entre niñez y género.

En primer lugar, la tenencia de un hijo en Argentina parece no ser resultado de una decisión en la mayoría de los casos. En este sentido, los datos agregados 2010-2014 del Sistema Informático Perinatal (SIP Gestión) muestran que la proporción de los embarazos declarados como “no intencionales” o “no planificados” alcanza valores considerables para las mujeres madres de todas las edades: 6 de cada 10 de ellas reportaron en el posparto inmediato que su embarazo no había sido intencional. Entre las madres adolescentes (menores de 20 años), sin embargo, esa proporción se eleva a 7 de cada 10 y es incluso más alta entre las niñas madres (10 a 14 años) y en las provincias del noreste y noroeste argentino. Desde una perspectiva más amplia, el goce de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres sigue sin estar garantizado, ya sea entre niñas, adolescentes o adultas. En lo relativo a la fecundidad, el descenso de la tasa global (para todos los grupos de edades) no fue acompañado por un descenso paralelo de la tasa de fecundidad adolescente, que oscila en Argentina en torno a niveles altos en clave comparada, al igual que en el resto de América Latina (Binstock, 2016: 11). En concreto, según el último dato disponible, un 13,6% de los niños nacidos en un año corresponde a madres adolescentes de menos de 20 años (DEIS, 2016). De ellos, más de 2400 son de madres menores de 15 años, franja etaria especialmente vulnerable en la que prevalecen las maternidades forzadas y embarazos producto de abuso sexual (Binstock, 2016: 17). Además, al primer trimestre de 2017, 9 de cada 10 madres adolescentes de 15 a 19 años pertenecían a los tres deciles de menores ingresos (CIPPEC en base a EPH, 2017). El fenómeno del embarazo en la adolescencia debe entenderse necesariamente a la luz de la evidencia mencionada en torno a la intencionalidad del comienzo de la vida reproductiva.

El cierre de las brechas de género y la priorización de los compromisos en materia de primera infancia contribuyen, como se mostró, a lógicas tanto de equidad como de eficiencia.

Por otro lado, con respecto a la incidencia del aborto inseguro, cabe destacar que los datos oficiales disponibles en el país distan en buena medida de ser útiles para realizar un diagnóstico situacional completo y confiable en la materia (Amnistía Internacional, 2017: 2-3). No obstante estas limitaciones, los datos sí indican que el aborto inseguro se ubica desde hace tiempo como la principal causa de muerte materna a nivel nacional, lo que posiciona al fenómeno como problema de política pública. Según el anuario de la DEIS, de las 245 mujeres embarazadas que en 2016 fallecieron por distintas causas, un 17,6% lo hizo como resultado de un “embarazo terminado en aborto”.

En segundo lugar, como detalla Guillermo Sunkel (2006), en las últimas décadas se produjeron transformaciones profundas en la estructura de las familias en América Latina (y Argentina). La primera tendencia tiene que ver con la diversificación de las formas familiares: si bien el modelo tradicional de familiar nuclear biparental se mantiene como predominante, cedió terreno a los hogares nucleares monoparentales, unipersonales y nucleares sin hijos. Además, esta diversificación es heterogénea entre grupos socioeconómicos, con una mayor participación de hogares unipersonales en los niveles de ingresos más altos, y de familias extendidas o compuestas en los primeros deciles de ingreso (Sunkel, 2006: 8-9). Una segunda tendencia se vincula con la erosión del tradicional “modelo del hombre proveedor”, producto de la mayor (aunque hoy estancada) incorporación de la mujer al mercado laboral. Así, se configura un escenario de transición hacia más familias de doble ingreso entre aquellas nucleares biparentales (Sunkel, 2006: 10-11). Un tercer aspecto de cambio radica en la jefatura de los hogares, con una mayor proporción de familias con jefatura femenina y de hogares cuyo aporte económico principal es realizado por una mujer (Sunkel, 2006: 12). Finalmente, también se evidencia una reducción del tamaño promedio de familias y hogares, asociado con la caída en la tasa global de fecundidad (especialmente en Argentina, donde la transición demográfica se encuentra avanzada), la mayor participación femenina en el mercado de trabajo remunerado, y otros factores como las uniones más tardías, la postergación de la maternidad y el distanciamiento entre hijos. El tamaño de las familias, sin embargo, también presenta diferencias entre grupos socioeconómicos, con familias más extensas en los sectores de menores ingresos (Sunkel, 2006).

El cambio en la estructura típica de los grupos familiares tiene implicancias simultáneas tanto para los niños más jóvenes como para las mujeres, en sus roles de “hijos” y “madres”. Esto se debe a que las transformaciones mencionadas ponen en tensión el papel tradicional de las familias (biparentales nucleares) como proveedoras primarias de cuidado y, a la vez, el régimen de bienestar existente no logra relevar a las familias de su rol fundamental en la organización social del cuidado argentino (Repetto, Díaz Langou, Aulicino, De Achával y Acuña, 2016: 29).

En tercer lugar, la existencia de una organización del cuidado fuertemente anclada en las familias tiene implicancias en términos de género, como se anticipaba en la Introducción. La incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo remunerado no fue acompañada por una transformación significativa en la participación de los varones en las tareas domésticas y de cuidado, lo que se conoce como la “revolución estancada” (Cerrutti, 2003). Así, según los últimos datos disponibles, las mujeres participan casi el doble que los varones de las tareas de cuidado

de personas dependientes en el hogar (31,1% de ellas lo hace, mientras solo 16,8% de ellos participa). Asimismo, la cantidad de horas diarias dedicadas en promedio a esta tarea es de 3,8 entre los varones pero asciende a 6 entre las mujeres (Rodríguez Enríquez, 2014: 14). A su vez, existe también una serie de situaciones en las cuales el tiempo dedicado por las mujeres al trabajo no remunerado (que en la encuesta abarca no solo cuidados sino también tareas domésticas y de apoyo escolar) aumenta incluso más. Las jornadas de trabajo no remunerado se incrementan en la franja etaria de 30 a 59 años (7,1 horas), cuando ellas son cónyuges (7,6 horas), cuando hay niños en su hogar (más de 9 horas), cuanto menor es su jornada de trabajo en el mercado laboral (6,5 horas si trabajan hasta 34 horas semanales) y cuanto más bajo es el nivel de ingreso en su hogar (8,1 horas para aquellas en el quintil 1). Entre los varones, por otro lado, solo la presencia de niños en el hogar aumenta su dedicación a estas tareas, aunque en menor medida que para el caso de las mujeres (Rodríguez Enríquez, 2014: 21). (Gráfico 2)

... la jefatura de los hogares, con una mayor proporción de familias con jefatura femenina y de hogares cuyo aporte económico principal es realizado por una mujer.

La conciliación de la vida productiva con la reproductiva, entonces, se encuentra no solo fuertemente familiarizada sino también feminizada, con largas jornadas de trabajo total (remunerado, en el caso en que ellas estén insertas en el mercado laboral, y no remunerado) para las mujeres. Esto limita seriamente sus posibilidades de dedicar tiempo al autocuidado o a actividades de esparcimiento o capacitación (Rodríguez Enríquez, 2014: 20).

En cuarto lugar, la feminización de la conciliación ya descrita es un fenómeno inescindible de las brechas de género existentes en el acceso al mercado laboral y en el derrotero hacia una inserción estable y de calidad. En Argentina, a partir de la década de 1970, la tasa de actividad femenina experimentó un aumento significativo que se estancó, sin embargo, a principios de la década del 2000 (Beccaria, Maurizio y Vázquez, 2017) y en la actualidad asciende al 56,1% de ellas para el total de aglomerados urbanos relevados en la EPH (CIPPEC en base a EPH primer semestre, 2017). Para los varones de 16 a 65 años, por otro lado, la tasa de participación laboral asciende a un 80,7%, lo que deja establecida una brecha de 1,4 con ellas (más de 24 puntos porcentuales de diferencia). Sin embargo, las mujeres no solo sufren una mayor tendencia a ser excluidas del mercado de trabajo sino que, cuando logran ingresar, lo hacen en peores condiciones que los varones. En particular, las mujeres muestran mayores tasas de empleo no registrado (32,2% contra 30,2% entre los

varones) y precario³⁹ (36,3% contra 25,2%). Además, ellas trabajan más a tiempo parcial⁴⁰, o bien menos horas incluso cuando desearían trabajar más, fenómeno conocido como subocupación demandante⁴¹. Esta última situación alcanza al 7,6% de los varones pero asciende al 10% entre las mujeres (CIPPEC en base a EPH primer semestre, 2017).

Las brechas de participación descriptas se amplían al interior de los sectores más vulnerables y con menores niveles de educación y entre aquellas personas que viven en pareja o tienen hijos. Mientras que la participación laboral de los varones es 1,1 veces superior a la de las mujeres en el quintil de mayores ingresos, la brecha se amplía a 1,8 en el caso del quintil de menores ingresos, donde solo 4 de cada 10 mujeres participan del mercado de trabajo remunerado, contra 7 de cada 4 varones. (Gráfico 3)

Asimismo, la participación laboral de varones que no llegaron a completar el secundario es 1,9 veces mayor que la de las mujeres. Una situación similar se observa para el caso de las personas que tienen hijos o viven con su pareja. En el primer grupo, la tasa de actividad de ellos es 1,5 veces mayor que la de las mujeres y, en el segundo grupo, 1,7 veces mayor. En términos regionales también existen grandes heterogeneidades: en provincias como Santiago del Estero, Formosa y Chaco las tasas de actividad de los varones son alrededor de 2 veces superiores a las de las mujeres, mientras que en otras como CABA y Santa Cruz la brecha es inferior al promedio nacional (CIPPEC en base a EPH primer semestre, 2017).

De este modo, quedan delineadas dos trayectorias posibles para la mayoría de las mujeres argentinas en edad activa. Casi la mitad de ellas permanecerá “inactiva”, sin poder emprender o sostener una participación en el mercado laboral remunerado. La otra mitad –que sí logra incorporarse al mercado de trabajo– en general enfrentará, sin embargo, una “doble jornada” (de trabajo remunerado más no remunerado), en la medida en que mercantilizar el cuidado no resulte una opción viable. Además, en promedio, su trayectoria laboral y sus condiciones de empleo serán menos estable y de menor calidad, respectivamente, que la de sus contrapartes varones.

El encadenamiento de desafíos desarrollado hasta este punto posee, a su vez, implicancias en cuanto a la incidencia de la pobreza tanto entre los niños más pequeños como entre las mujeres. A nivel nacional, 24,9% de la población en general se encuentra en situación de pobreza por

39 | La tasa de empleo “precario” se define, en este estudio, como la proporción de la población económicamente activa que, o bien (i) está empleada en condiciones de informalidad, o bien (ii) que, trabajando menos de una jornada a tiempo completo, desea incrementar su tiempo de trabajo (subocupada demandante), o bien (iii) que, siendo cuentapropista, percibe ingresos inferiores a los de un salario mínimo vital y móvil.

40 | Empleos de menos de 40 horas semanales.

41 | Se entiende por tasa de subocupación demandante a la proporción de individuos que, habiendo trabajado menos de 40 horas en la semana de referencia, querían trabajar más horas.

ingresos. Esta proporción, no obstante, asciende a un 35,8% entre los niños de 0 a 4 años y a un 39,4% para el caso de los niños y adolescentes menores de 18 años (CIPPEC en base a EPH tercer trimestre, 2017). La pobreza se encuentra, entonces, infantilizada: hoy en día las peores condiciones de vida están concentradas en mayor proporción en los más jóvenes. Un fenómeno similar ocurre con la tasa de indigencia, nuevamente más pronunciada entre los niños y adolescentes. Estas tendencias también se verifican en los últimos años de acuerdo con otras maneras posibles de medir la pobreza. Así, según el relevamiento de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del último censo, los niños de hasta 4 años que vivían en hogares con NBI eran casi el doble que las personas de la población en general que residían en hogares en las mismas condiciones (Repetto, Díaz Langou, Aulicino, De Achával y Acuña, 2016: 48). Los estudios sobre pobreza multidimensional⁴² en el país también ofrecen evidencia en este sentido. En 2015, por ejemplo, un estudio de UNICEF mostró que el 34,4% de los niños de 0 a 5 años estaba en una situación multidimensional de pobreza (con privaciones en alguno de sus derechos básicos a la nutrición, agua potable, saneamiento, vivienda, educación e información), y que entre un 18% y 22% de los niños que no están en situación de pobreza por ingresos sí lo están al tenerse en cuenta dimensiones no monetarias del bienestar (UNICEF, 2016: 12 y 22).

Las brechas de participación descriptas se amplían al interior de los sectores más vulnerables y con menores niveles de educación...

Por otro lado, si bien en Argentina la pobreza no se encuentra estrictamente feminizada, la incidencia de este fenómeno sí es marginalmente mayor en el caso de los hogares de jefatura femenina: 20,9% de ellos están en situación de pobreza, en contraste con un 19,9% de los hogares de jefatura masculina (EPH primer semestre, 2017). En el caso de aquellos hogares de jefatura femenina en donde además hay niños menores de 18 años, por su parte, la situación es preocupante: un 42,3% de éstos están en situación de pobreza, mientras el porcentaje desciende a un 30,6% para el caso de los hogares con hijos pero jefe varón (EPH primer semestre, 2017). La infantilización de la pobreza y la situación de pobreza más pronunciada de los hogares de jefatura femenina con hijos es un reflejo del hecho de que, en Argentina, tener hijos disminuye el nivel socioeconómico de la familia (Repetto, Díaz Langou, Aulicino, De Achával y Acuña, 2016: 52), a lo que se suman las ya mencionadas brechas experimentadas por las mujeres en el acceso al mercado laboral remunerado y las debilidades en el goce de derechos reproductivos. Como los

42 | Enfoque que busca trascender la óptica únicamente monetaria del bienestar. Existe una serie de metodologías diferentes para calcular pobreza multidimensional, el estudio de UNICEF citado utiliza la metodología Bristol-UNICEF/CEPAL.

niños consumen proporcionalmente más que los ingresos que generan, y –en Argentina y buena parte de América Latina– son las familias las que cubren ese déficit en gran medida, se empobrecen al invertir en bienes y servicios para sus hijos (Repetto, Díaz Langou, Aulicino, De Achával y Acuña, 2016: 52). (Gráfico 4)

En síntesis, la Argentina de 2018 exhibe un escenario en que: 1) las mujeres distan de poder gozar plenamente de sus derechos sexuales y derechos reproductivos, junto con 2) un contexto de erosión de las formas familiares tradicionales y sus posibilidades de proveer cuidado. Al mismo tiempo, sin embargo, 3) la organización social del cuidado sigue asignando un rol preponderante en esta tarea a las familias y, dentro de ellas, a las mujeres, las que, a su vez, 4) enfrentan mayores obstáculos para participar del mercado de trabajo remunerado y 5) lideran hogares que proporcionalmente se hallan más en situación de pobreza.

El mapa de las políticas públicas existentes

La intersección de los desafíos en materia de género y primera infancia y la relevancia de la variable del cuidado –que representa el vínculo fundamental entre ambas agendas– exige complementar el diagnóstico situacional con una evaluación del estado de situación de las políticas públicas en esta materia. Existe un consenso amplio en categorizar estas políticas en tres categorías: aquellas que brindan tiempo, servicios o dinero para cuidar (Pautassi, 2007: 10).

El primer tipo refiere en particular a los instrumentos que liberan tiempo del empleo para dedicarlo al cuidado, especialmente el régimen de licencias por maternidad, paternidad y familiares, herramienta clave para garantizar el derecho a cuidar de las familias y a ser cuidado de los niños. No obstante, en Argentina solo el 47,5% de los trabajadores y el 51,1% de las trabajadoras que son padres o madres están cubiertos (Díaz Langou, Caro Sachetti, 2017: 1). Además, el acceso a este derecho se encuentra condicionado por tres factores. En primer lugar, por el modo de inserción laboral de los adultos padres, dado que solo está garantizado para los trabajadores formales y excluye, por lo tanto, a asalariados informales, monotributistas y autónomos y también a aquellos padres y madres que están desocupados o inactivos. Incluso, al interior del universo que sí accede a las licencias, existen grandes heterogeneidades según si el trabajador se desempeña en el sector privado y está regido por la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) (y, a su interior, diferencias de acuerdo con Convenios Colectivos específicos), o bien si trabaja en el sector público nacional o provincial (Díaz Langou y Caro Sachetti, 2017: 4-5). En segundo lugar, el género del progenitor también condiciona las posibilidades de acceder a una licencia. El actual régimen no fomenta la

co-parentalidad: mientras la LCT estipula 90 días de licencia por maternidad, establece solo 2 días de licencia por paternidad, reproduciendo el sesgo maternalista en la provisión del cuidado (Díaz Langou, Caro Sachetti, 2017: 5). En tercer lugar, el formato de familia también condiciona el goce de la licencia. En la actualidad, el esquema vigente no otorga los mismos derechos a las familias tradicionales con hijos biológicos que a las familias homoparentales o adoptantes, cuyos padres no gozan de licencia (Díaz Langou, Caro Sachetti, 2017: 8).

El segundo tipo de políticas consiste de la provisión pública de instituciones de cuidado, enseñanza y crianza (CEC), la tríada de acciones destinada a la primera infancia (Cardini, Díaz Langou, Guevara y De Achával, 2017: 1). En Argentina, según los últimos datos disponibles, solo un 32% de los niños de 0 a 4 años asiste a algún tipo de institución de CEC, y la oferta existente presenta dos grandes problemas. En primer lugar, es heterogénea. Esto se plasma en la coexistencia de formatos institucionales muy distintos y de diferente pertenencia sectorial (jardines maternos y jardines de infantes del Ministerio de Educación y Centros de Desarrollo Infantil del Ministerio de Desarrollo Social) (Cardini, Díaz Langou, Guevara y De Achával, 2017: 2). Estos espacios pueden ser, a su vez, de gestión pública, privada o comunitaria, y depender de distintos niveles de gobierno. La heterogeneidad se evidencia también en las características y calidad variadas de los distintos formatos institucionales (Cardini, Díaz Langou, Guevara y De Achával, 2017: 4). En segundo lugar, y al mismo tiempo, la oferta es fragmentada. Esta segunda falencia se manifiesta en el acceso diferencial a la oferta según el sector socioeconómico: la tasa de asistencia a instituciones CEC de niños de 0 a 4 años pertenecientes a hogares del quintil más rico del país más que duplica a la del quintil más pobre (52,1% contra 20,7%, respectivamente) (Cardini, Díaz Langou, Guevara, & De Achával, 2017: 4). Además, el hecho de que en el quintil más rico prepondere la participación de oferta del sector privado sugiere que la menor asistencia en los quintiles de menores ingresos no representaría una decisión voluntaria de las familias sino que respondería a la falta de recursos propios para suplir el déficit de la oferta estatal. A esto se añade una inequidad por edad (los niños más pequeños son los que menos acceden a la oferta de CEC) y otra regional (entre jurisdicciones del país y según el carácter urbano, periurbano o rural del territorio) (Cardini, Díaz Langou, Guevara y De Achával, 2017: 6).

... el régimen de licencias por maternidad, paternidad y familiares, herramienta clave para garantizar el derecho a cuidar de las familias y a ser cuidado de los niños.

La estrategia de dinero para cuidar consiste en apoyar a las familias monetariamente para que todas aquellas que lo deseen puedan mercantilizar el cuidado, mediante la contratación de servicios o personas que puedan suplir estos roles. Tres de cada cuatro familias en Argentina reciben algún tipo de transferencia por parte del Estado a través de tres canales: las Asignaciones Familiares contributivas (para los hijos de trabajadores formales hasta determinado nivel de ingresos), la Asignación Universal por Hijo (AUH) (para los hijos de trabajadores informales o desempleados) y una transferencia tácita, a través de la deducción del impuesto a las ganancias (para los trabajadores formales de mayores ingresos). Este esquema es, por una parte, regresivo, en tanto cubre más a las familias de mayores ingresos. Por otra parte, es inequitativo, dado que una familia que deduce ganancias puede recibir un monto mucho mayor que quien cobra AUH con menos requisitos (Díaz Langou y Acuña, 2016). Así, no solo no existen en el país transferencias especialmente diseñadas para cuidar, sino que las políticas existentes que alcanzan a los hogares de menores recursos igualmente no permiten hacerlo, dado que sus montos son insuficientes para lograr ese fin. Esto se vincula con que están concebidas –especialmente en el caso de la Asignación Universal por Hijo– como medidas para aliviar situaciones de pobreza a través del consumo de bienes o servicios mínimos que no incluyen el cuidado desde una óptica ampliada del bienestar (Esquivel, 2011: 17). Finalmente, estos dispositivos también pueden contribuir a aumentar la carga de trabajo no remunerado para las mujeres que afrontan el cumplimiento de las corresponsabilidades necesarias para continuar percibiendo la transferencia (Pautassi y Zibecchi, 2010: 33).

Finalmente, es preciso también incorporar al diagnóstico un relevamiento del estado de las principales políticas de derechos sexuales y reproductivos, dada la importancia de esta dimensión identificada en el diagnóstico situacional. A nivel nacional, existen tres áreas (una Dirección y un Programa del Ministerio de Salud y un Programa del Ministerio de Educación) con intervenciones vinculadas con la intencionalidad del comienzo de la vida reproductiva y los derechos sexuales y reproductivos en términos más amplios. La Dirección de Salud Sexual y Reproductiva (ex Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable) gestiona la distribución de insumos de salud sexual y reproductiva a los efectores de salud a nivel nacional; elabora y distribuye materiales de comunicación y capacitación; realiza capacitaciones a equipos de salud a nivel provincial (en fortalecimiento de la consejería en salud sexual pero también en servicio para la colocación de métodos de larga duración y la realización de interrupción legal del embarazo); sistematiza información estadística y administra una línea 0800 de consulta (Pecheny, 2017: 14).

Algunos de sus desafíos involucran garantizar la accesibilidad efectiva a los insumos en los efectores de salud e incrementar la escala y el alcance de los talleres y capacitaciones en servicio, dado que existe gran disparidad jurisdiccional en cuanto a la posibilidad de acceder a prestaciones de salud sexual y reproductiva de calidad. En cuanto al uso de métodos anticonceptivos (MAC), por ejemplo, si bien la Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (2013) identificó que 8 de cada 10 mujeres utilizaba algún tipo de método, al mismo tiempo 23,7% de las que fueron madres señalaron estar utilizando uno al momento de haber quedado embarazadas. Esto llama la atención sobre las dificultades para garantizar un uso efectivo de los MAC, especialmente a la luz de que los métodos declarados como más utilizados fueron los hormonales y de barrera, entre los cuales (salvo el caso del implante subdérmico, de menor uso) la cobertura efectiva en condiciones de uso “típicas” es notoriamente inferior a aquella con un uso hipotético “perfecto” (Trussell, 2007). Además, cabe notar que solo un 32% de las mujeres usuarias de MAC accedió a éste gratuitamente y que, entre las mujeres no usuarias, casi un 25% declaró no haber utilizado métodos por desconocerlos (ENSSYR, 2013).

... garantizar la accesibilidad efectiva a los insumos en los efectores de salud e incrementar la escala y el alcance de los talleres y capacitaciones en servicio...

En lo que hace específicamente a los adolescentes, el Programa de Salud Integral en la Adolescencia realiza capacitaciones a equipos sanitarios para promover la atención amigable en los servicios de salud del país; acompaña y promueve la instalación de Asesorías en Salud Integral para Adolescentes en las escuelas; coordina pasantías de profesionales de las provincias en servicios de adolescencia consolidados y desarrolla investigación en la temática y actividades de comunicación, en articulación con una red nacional de referentes de adolescencia (Pecheny, 2017: 15). Algunos desafíos están vinculados con la escala de las intervenciones: a 2017 existían solo 160 asesorías en escuelas distribuidas en 14 jurisdicciones del país, y muchas veces su sostenimiento no está garantizado. Los servicios amigables para adolescentes exhiben desafíos similares en ese sentido.

Finalmente, de alcance a adolescentes pero también a niños en la escuela, las actividades del Programa Nacional de Educación Sexual Integral consisten en la realización de capacitaciones masivas para docentes y directivos de escuelas de las distintas provincias, para que luego repliquen los contenidos en sus instituciones con el fin último de lograr transversalizar los contenidos de ESI en el proyecto curricular institucional (PCI) de la escuela y llegar con los contenidos a las aulas. Realizan también capacitación virtual y actividades de sensibilización, producción de

materiales e investigación (Pecheny, 2017: 16). En este caso, los desafíos se vinculan con grados de desarrollo e implementación desigual entre jurisdicciones: las capacitaciones masivas aún no llegaron a Tucumán, Santiago del Estero y San Juan, mientras que CABA y Santa Fe avanzaron por su cuenta (con intervenciones más sistemáticas en la segunda que en la primera). Además, si bien a 2017 el programa alcanzó a 115.000 docentes pertenecientes a 44.000 escuelas con sus capacitaciones institucionales, pocas de esas escuelas efectivamente lograron consolidar un PCI que incluya la transversalización de la ESI y que se traduzca en la presencia efectiva de los contenidos en el aula.

Recomendaciones

Los desafíos identificados en las cuatro dimensiones de política exigen la consideración de reformas e intervenciones que garanticen el derecho a cuidar y ser cuidado y, al mismo tiempo, avancen en la superación de las inequidades de género y la garantía de los derechos sexuales y reproductivos.

Una necesaria modificación del régimen actual de licencias debe partir de tres principios rectores. En primer lugar, el esquema debe ser universal –ofreciendo cobertura a todas las familias con hijos sin mediar la condición laboral de los padres–, lo que exige complementar las estrategias de tiempo para cuidar y dinero para cuidar (Díaz Langou y Caro Sachetti, 2017: 7). En este sentido, es clave brindar a los trabajadores independientes formales (monotribustistas y autónomos) las licencias de base contributiva correspondientes que les permitan mantener su nivel de ingresos para dedicar tiempo al cuidado de sus hijos. En el caso de los trabajadores informales, desocupados o inactivos, por su parte, se recomienda la instrumentación de una transferencia de ingresos que evite a estas familias sacrificar tiempo de cuidado al salir a buscar fuentes de ingreso ante la llegada de un hijo (Díaz Langou y Caro Sachetti, 2017: 7). A estos sectores más vulnerables, entonces, se les estaría otorgando dinero para cuidar, en un esquema que podría instrumentarse a través de un incremento en el monto ya transferido mediante la AUH (Díaz Langou y Caro Sachetti, 2017: 7). Esta última estrategia debería, asimismo, plantearse en el marco más amplio de una reforma integral del esquema argentino de transferencias de ingresos a familias con niños, con el objetivo de eliminar su carácter de cobertura regresiva y sus inequidades en los montos asignados y al mismo tiempo garantizar suficiencia para revertir la infantilización de la pobreza (Díaz Langou y Acuña, 2016: 10-11). En el caso específico de la AUH, también es recomendable explorar la posibilidad de automatizar la comprobación de las responsabilidades, utilizando la tecnología, para reducir el tiempo destinado por las familias (especialmente las mujeres) a la tramitación de los certificados que atestiguan el cumplimiento.

Un segundo principio orientador de la reforma del régimen de licencias remite a la co-parentalidad, es decir, la corresponsabilidad entre los adultos a cargo de los niños. El nuevo esquema debería contribuir a redistribuir el cuidado infantil de un modo equitativo entre ambos progenitores y superar el sesgo maternalista del sistema actual. En este sentido, es crítico contemplar una extensión de la licencia por paternidad, junto con mecanismos específicos para superar los estereotipos subyacentes y promover que los padres efectivamente tomen los días de licencia (Díaz Langou y Caro Sachetti, 2017: 7-8). Finalmente, la reforma también debe garantizar la equidad entre hijos biológicos y adoptivos y entre los diversos formatos de familias. En este segundo punto, la creación de licencias familiares o parentales es clave, al habilitar a cada familia a decidir cómo asignar los días entre los adultos a cargo (Díaz Langou y Caro Sachetti, 2017: 8).

Por otro lado, también es preciso instrumentar cambios en la oferta de instituciones de crianza, enseñanza y cuidado. A partir del reconocimiento de que las actividades de cuidado, enseñanza y crianza en la primera infancia son inseparables, es preciso avanzar en reformas que tiendan a fortalecer la oferta de CEC, unificándola, ampliando su cobertura y garantizando su calidad. En cuanto al primer punto, surge la necesidad de fortalecer la coordinación intersectorial y colaboración entre áreas, y explorar la posibilidad de integrar la rectoría de la oferta ya sea en el sector educativo o en el de desarrollo social (Cardini, Díaz Langou, Guevara y De Achával, 2017: 7). La expansión

... es clave brindar a los trabajadores independientes formales (monotribustistas y autónomos) las licencias de base contributiva correspondientes que les permitan mantener su nivel de ingresos para dedicar tiempo al cuidado de sus hijos.

de la cobertura, también fundamental, debe partir de un mapeo inicial y diagnóstico de los déficits en la oferta actual y la integración de los registros de información existentes en un Sistema Único y Descentralizado de Información, que contemple indicadores vinculados no solo con las características de la oferta sino también con las trayectorias de los niños y sus familias (Cardini, Díaz Langou, Guevara y De Achával, 2017: 7). En particular, el cruce con información relativa a las brechas de género en el acceso al mercado laboral, tamaño de los hogares y localización de nodos de transporte en el territorio es crítico en el proceso de localización de la nueva oferta institucional, a los efectos de también potenciar la participación laboral femenina. Las posibilidades de adaptabilidad horaria de las instituciones a la demanda de cuidado familiar también deberían ser un criterio rector para la instalación de los nuevos espacios. Sobre la base de estos lineamientos, es preciso ampliar prioritariamente la oferta

de formatos institucionales de CEC para la primera infancia temprana (45 días a 3 años), franja etaria especialmente afectada por los déficits de cobertura. Esta ampliación debería articularse con políticas de acompañamiento familiar territorializadas, que apoyen a las familias en sus prácticas de crianza (Cardini, Díaz Langou, Guevara y De Achával, 2017: 8). En cuanto a los niños de 3 y 4 años, se recomienda fortalecer el acceso a las salas para dichas edades, con el objetivo de garantizar la ya vigente obligatoriedad de la sala de 4 años y la universalidad de la sala de 3.

Finalmente, los esfuerzos en materia de coordinación-rectoría y ampliación de cobertura deben estar acompañados por un énfasis en la calidad de la oferta. Dicha calidad puede robustecerse a partir de la creación de Estándares Curriculares Comunes que guíen las prácticas en todos los espacios CEC, acompañados de un fortalecimiento del rol de los supervisores (que monitoreen la implementación de los Estándares) y la promoción de redes de intercambio horizontal entre espacios de CEC. Un mejoramiento de los procesos de formación y acreditación de los profesionales, así como la toma de medidas para asegurarles condiciones de trabajo adecuadas también constituyen eslabones críticos para garantizar la calidad de la oferta (Cardini, Díaz Langou, Guevara y De Achával, 2017: 9).

Con respecto a los derechos sexuales y reproductivos, por su parte, los desafíos de las áreas mencionadas en el diagnóstico requieren, en primer lugar, fortalecer la coordinación entre niveles de gobierno para robustecer las áreas provinciales de salud sexual y reproductiva, salud integral en la adolescencia y educación sexual integral, fundamentales en la implementación federal de las políticas. Sobre esta base, en primer lugar, es preciso garantizar el acceso a las prestaciones de salud sexual y reproductiva de parte de toda la población, incluyendo la consejería en salud sexual y reproductiva; la mayor disponibilidad gratuita de métodos anticonceptivos modernos (con énfasis en aquellos de larga duración o LARC especialmente entre los adolescentes, dado que reducen la dependencia del usuario a la hora de garantizar la efectividad); la habilitación de los profesionales obstétricos para la colocación de LARC a nivel nacional y el acceso a ILE en los casos previstos por el marco legal. En segundo lugar, se recomienda fortalecer el acceso a la información para la toma de decisiones informadas respecto de los derechos sexuales y reproductivos, a través de campañas comunicacionales de sensibilización y, para el caso de los adolescentes, de una ampliación de la cobertura de las Asesorías de Salud Integral en las escuelas y de una mejorada implementación de la Educación Sexual Integral, con énfasis en el seguimiento de las escuelas alcanzadas con las capacitaciones masivas y sus PCI. La prevención del abuso y la violencia sexual –especialmente aquella contra niños y adolescentes– también debe ser prioritaria.

Reflexiones finales

Instrumentar las recomendaciones de política pública propuestas en este artículo como respuesta conjunta a los desafíos de las agendas de género y primera infancia en Argentina, dada la complejidad y magnitud de la problemática, exige un enfoque verdaderamente integral. No obstante, la posibilidad de lograr una respuesta que dé cuenta de la multidimensionalidad de la temática depende, a su vez, de los avances en articulación que se logren en dos sentidos. Por un lado, en un plano horizontal, es preciso enfatizar la importancia de la coordinación intersectorial (entre los sectores de gobierno que poseen la oferta programática clave). Por otro lado, y al mismo tiempo, es imperioso garantizar la coordinación vertical (entre distintos niveles de gobierno), especialmente relevante dado el carácter federal del país (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015: 409). Asimismo, resulta necesario garantizar consensos básicos en torno al desempeño de la función de gobierno (rectoría) en la planificación e implementación de las propuestas, así como también en torno a las condiciones de factibilidad técnicas y presupuestarias al respecto. La coyuntura para hacerlo, sin embargo, es auspiciosa: 2018 presenta una ventana de oportunidad clave, tanto en lo internacional como en lo doméstico, para avanzar con esta agenda que se centra en contribuir al goce de los derechos de las mujeres y los niños. Si bien la expansión de los espacios CEC, la ampliación de las licencias y de las transferencias y las políticas de derechos sexuales y reproductivos pueden parecer propuestas costosas y complejas, son de las mejores inversiones que el país puede realizar para garantizar una mayor equidad. Se trata, en última instancia, de una de las principales estrategias que contribuyen a garantizar un mejor futuro para el país.

... creación de Estándares Curriculares Comunes que guíen las prácticas en todos los espacios CEC, acompañados de un fortalecimiento del rol de los supervisores...

Bibliografía

Amnistía Internacional. (2017). El Registro del Aborto Legal en el Sistema de Salud Argentino. Aportes Al Debate Sobre Derechos Sexuales Y Reproductivos. Disponible en: <https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2017/05/04-Registro-de-Aborto-no-punible.pdf> (24-4-18), Buenos Aires.

Araujo, C., & López Boo, F. (2010). Invertir en los primeros años de vida: una prioridad para el BID y los países de América Latina y el Caribe. Nota Técnica División de la Protección Social y Salud N°188(188).

- Baker-Henningham, H., & López-Boo, F. (2013). Intervenciones de estimulación infantil temprana en los países en vías de desarrollo: lo que funciona, por qué y para quién. Nota Técnica División de la Protección Social y Salud N° 540. quién. Nota Técnica División de la Protección Social y Salud N° 540.
- Barker, D. (1990). Fetal and infant origins of adult disease: The womb may be more important than the home. *British Medical Journal*, 301.
- Barnett, W. S. (2009). El argumento económico. En I. Siraj-Blatchford, & M. Woodhead, *Programas eficaces para la primera infancia*. Londres: The Open University - Fundación Bernard van Leer.
- Beccaria, L., Maurizio, R., & Vázquez, G. (2017). El estancamiento de la tasa de participación económica femenina en los años 2000. *Desarrollo Económico*, 57(221), 3-31.
- BID y Diálogo Interamericano. (2017). La Calidad de los Servicios de Desarrollo Infantil en América Latina. Una Agenda para el Cambio. Consensos seminario 2017 BID - Diálogo Interamericano. Washington, D.C: Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8277/La-calidad-de-los-servicios-de-desarrollo-infantil-en-America-Latina-Una-agenda-para-el-cambio.pdf?sequence=3&isAllowed=y> (22-4-18).
- Binstock, G. (2016). Fecundidad y maternidad adolescente en el Cono Sur: Apuntes para la construcción de una agenda común. Panamá: UNFPA.
- Brosio, M., Díaz Langou, G., & Rapetti, M. (2018). The economic case for reducing gender gaps in the labour market. *Policy in Focus*, 15(1).
- Bustelo, E. (2005). Infancia en indefensión. *Salud Colectiva*, 1(3), 253-284.
- Cardini, A., Díaz Langou, G., Guevara, J., & De Achával, O. (2017). Cuidar, enseñar y criar al mismo tiempo: el desafío para las políticas públicas para la primera infancia en Argentina. Documento de Políticas Públicas 189.
- Cerrutti, M. (2003). Trabajo, organización familiar y relaciones de género en Buenos Aires. En C. Wainerman, *Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones*. (págs. 19-54). Buenos Aires: UNICEF - FCE.
- Comité de los Derechos del Niño. (2005). Observación General N° 7 - Realización de los derechos del niño en la primera infancia. Ginebra.
- Cunill-Grau, N., Repetto, F., & Bronzo, C. (2015). Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social. En S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez, & C. Rossel, *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago del Chile: CEPAL.
- DEIS. (2016). Estadísticas vitales. Anuario 2016. Buenos Aires, Argentina: Dirección de Estadísticas e Información en Salud. Ministerio de Salud de la Nación.

- Díaz Langou, G., & Acuña, M. (2016). ¿Qué transferencias realiza el Estado a las familias con niños y adolescentes en Argentina? Una propuesta desde la equidad. Documento de Políticas Públicas.
- Díaz Langou, G.; Caro Sachetti, F. (2017). Más días para cuidar: Una propuesta para modificar el régimen de licencias desde la equidad. DPP 193.
- ENSSYR. (2013). Encuesta Nacional sobre Salud Sexual y Reproductiva 2013. Presentación de resultados. Buenos Aires: Ministerio de Salud de la Nación.
- Esping-Andersen, G. (2000). Los fundamentos sociales de las economías posindustriales. Barcelona: Ariel.
- Esquivel, V. (2011). La economía del cuidado en América Latina. Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda. Serie "Atando Cabos, deshaciendo nudos".
- Esteve-Volart, B. (2009). Gender discrimination and growth: Theory and evidence from India. Working Paper.
- Filgueira, F., & Aulicino, C. (2015). La primera infancia en Argentina: desafíos desde los derechos, la equidad y la eficiencia. Documento de Trabajo N° 130.
- Filgueira, F., Martínez, J., & Rossel, C. (2016). Género y generaciones en América Latina: Claves para el desarrollo económico y social en perspectiva comparada. *Tendencias en Foco*(35).
- Giorgi, V. (2013). Más pequeños, iguales derechos: la Convención sobre los Derechos del Niño y la primera infancia. (D. e. (18-4-18), Ed.) Boletín del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes(14), 4-7.
- Goetz, A. M. (2007). Justicia de género, ciudadanía y derechos. Conceptos fundamentales, debates centrales y nuevas direcciones para la investigación. En M. Mukhopadhyay, & N. Singh, *Justicia de género, ciudadanía y desarrollo*. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) - Mayol Ediciones .
- Grantham-Mcgregor, S. (2009). El argumento del desarrollo humano. En I. Siraj-Blatchford, & M. Woodhead, *Programas eficaces para la primera infancia*. Londres: The Open University y Fundación Bernard van Leer.
- Heckman, J. (2006). Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. *Science*, 312, 1900-1902.
- ILO. (2017). Economic impacts of reducing the gender gap. What Works. Research Brief(10).
- ILO. (2017). World Employment Social Outlook. Trends for Women 2017. Geneva: International Labour Office.

INDEC - ENSSYR. (2013). Encuesta Nacional sobre Salud Sexual y Reproductiva. Presentación de Resultados.

INDEC. (Primer trimestre de 2017). Encuesta Permanente de Hogares.

López, N., & D'Alessandre, V. (2015). Políticas públicas para la primera infancia en América Latina. Reflexiones a 25 años de la ratificación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Reunión de Inducción de nuevos oficiales y especialistas de educación de UNICEF en América Latina y el Caribe. Panamá: Presentación 02, Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina.

McKinsey Global Institute. (2015). The Power of Parity: How Advancing Women's Equality can add \$12 Trillion to Global Growth. New York: McKinsey & Company.

Molyneux, M. (2007). Reconfigurando la ciudadanía. Perspectivas de la investigación sobre justicia de género en la región de América Latina y el Caribe. En M. Mukhopadhyay, & N. Singh, Justicia de género, ciudadanía y desarrollo. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) - Mayol Ediciones.

Moro, J. (1997). La definición del problema en la elaboración de las políticas públicas: los "menores" en la agenda del gobierno. V Congreso de Antropología Social. La Plata: Disponible en www.equiponaya.com.ar/congresos/contenido/laplata/LP4/48.htm (10-4-2018).

OECD. (2012). Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship: Final Report to the MCM 2012. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Pantelides, M. E., & Mario, S. (2005). Morbilidad materna severa en la Argentina Estimación de la magnitud del aborto inducido. Buenos Aires: Resumen Ejecutivo CENEP CEDES.

Pautassi, L. (2007). El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos. Serie Mujer y Desarrollo(87).

Pautassi, L., & Zibecchi, C. (2010). 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.

Pautassi, L., & Zibecchi, C. (2010). 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. Serie Políticas Sociales(159).

Pecheny, M. (2017). Estrategia conjunta de salud sexual, salud reproductiva y educación sexual en la adolescencia. Buenos Aires: UNFPA Argentina.

Razavi, S. (2007). The Political and Social Economy of Care in a Development Context. Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options. Gender and Development Programme Paper Number 3.

Repetto, F., Díaz Langou, G., & Aulicino, C. (2012). Cuidado infantil en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ¿la disyuntiva entre pañales y pedagogía? Documento de Trabajo N° 93.

Repetto, F., Díaz Langou, G., Aulicino, C., De Achával, O., & Acuña, M. (2016). El futuro es hoy: primera infancia en la Argentina. Buenos Aires: Biblos.

Rodríguez Enríquez, C. (2014). 2. El trabajo de cuidado no remunerado en Argentina: un análisis desde la evidencia del Módulo de Trabajo no Remunerado. Serie de Documentos de Trabajo. Políticas Públicas y Derecho al Cuidado.

Rodríguez Enríquez, C., & Marzonetto, G. (2015). Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina. Perspectivas de Políticas Públicas(8), 103-134.

SIP Gestión. (s.f.). Consolidado 2010-2014. Centro Latinoamericano de Perinatología, Salud de la Mujer y Reproductiva (CLAP/SMR-OPS/OMS).

Sunkel, G. (2006). El papel de la familia en la protección social en América Latina. Serie Políticas Sociales(120).

Trussell, J. (2007). Contraceptive Efficacy. En R. T. Hatcher, A. Nelson, W. Cates, F. Stewart, & D. Kowal, Contraceptive Technology: Nineteenth Revised Edition. New York: Ardent Media.

UNICEF. (2016). Bienestar y pobreza en niñas, niños y adolescentes en la Argentina. Buenos Aires, Argentina.

Valle Rodríguez, G. M., & Eramis, B. S. (2006). Las Políticas Públicas desde una perspectiva de género. Novedades en Población(4), 1-27.

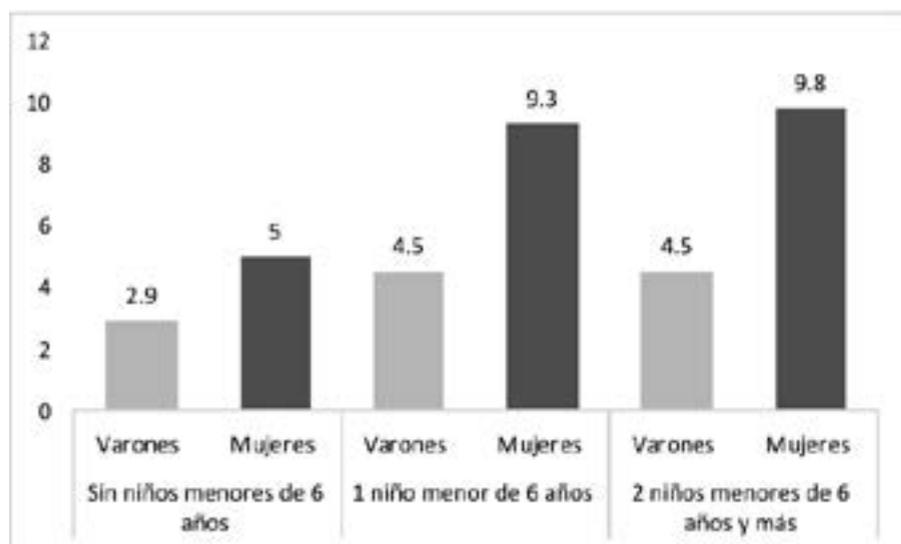
Zeledón, M. (2015). El camino para convertirme en niño: modelo tutelar o de la situación irregular. Revista Jurídica Digital "Enfoque Jurídico", Disponible en <http://www.enfoquejuridico.info/wp/archivos/1466> (18-4-2018).

Gráfico 1. Diamante del cuidado



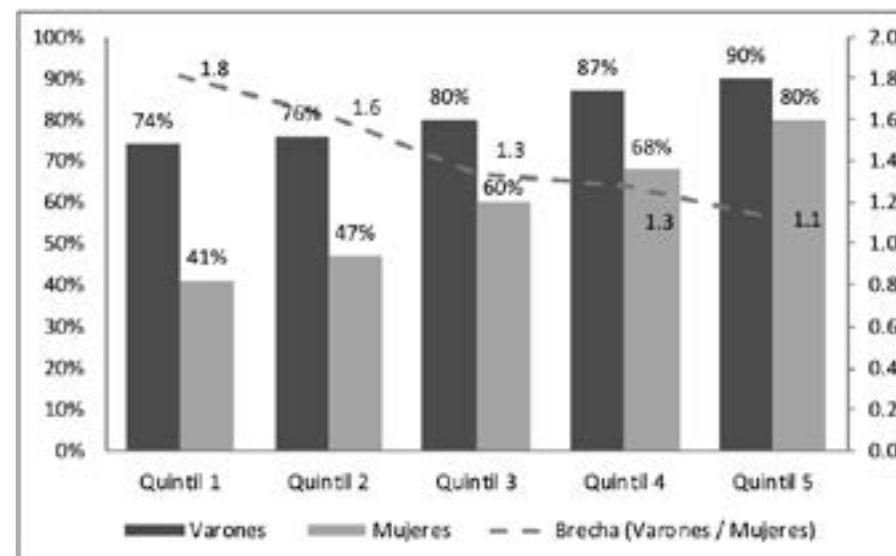
Fuente: Razavi (2007) "The Political and Social Economy of Care in a Development Context. Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options" y Rodríguez Enríquez y Marzonetto (2015) "Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina".

Gráfico 2. Tiempo diario promedio (en horas) destinado al trabajo no remunerado según la presencia de niños menores de 6 años en el hogar, por género. Tercer trimestre 2013



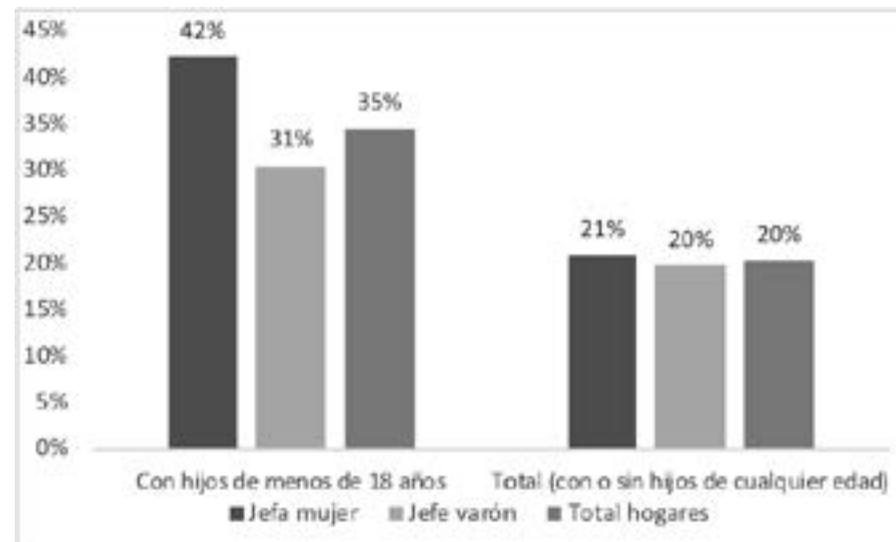
Fuente: Rodríguez Enríquez, C. "El trabajo de cuidado no remunerado en Argentina: un análisis desde la evidencia del Módulo de Trabajo No Remunerado", 2014: 17.

Gráfico 3. Tasa de actividad desagregada por género y quintil de ingresos. Total aglomerados urbanos, 2017.



Fuente: CIPPEC, en base a Encuesta Permanente de Hogares (INDEC, primer trimestre, 2017).

Gráfico 4. Hogares en situación de pobreza, según jefe de hogar y presencia de hijos menores de 18 años en el hogar. Total aglomerados urbanos, 2017.



Fuente: CIPPEC, en base a Encuesta Permanente de Hogares (INDEC, primer semestre, 2017).

A P O R T E S

PARA EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL

EDICIONES ANTERIORES

La Revista APORTE es una publicación de la Asociación de Administradores Gubernamentales, creada con el objetivo de abrir debates respecto del sector público en un marco democrático de respeto y pluralismo.

A lo largo de las ediciones publicadas desde 1994, se ha dedicado a reflejar posiciones, reflexiones e investigaciones sobre la gestión pública y los desafíos que el desarrollo de la sociedad impone al diseño de las políticas y a la actividad estatal en general.

Los números ya publicados han sido digitalizados y pueden ser consultados a través de internet, en la página web de la Asociación de Administradores Gubernamentales: www.asociacionag.org.ar.

NÚMEROS PUBLICADOS

- Nº1 REVISTA APORTE - Otoño 1994
Gerard Mendel - Jorge Edmundo Bárbara - Mabel C. Thwaites
Rey - José Nun - Oscar Oszlak / Ernesto Gantmand
- Nº2 REVISTA APORTE - Primavera 1994
Enrique Zuleta Puceiro - Jorge Maiorano - Carlos Castañá -
Alejandro B. Rofman
- Nº3 REVISTA APORTE - Otoño 1995
Félix Borgonovo - Eduardo Angeloz - Alicia Pierini - Carlos
Auyero - Juan Carlos Maqueda
- Nº4 REVISTA APORTE - Invierno 1995
Domingo Cavallo - Rodolfo C. Barra - Natalio Botana - Alain
Baiou - Ricardo Ferraro
- Nº5 DESOCUPACIÓN Y POLÍTICAS DE EMPLEO - Verano 1996
Armando Caro Figueroa - Julio César Neffa - Claudio Lozano /
Roberto Feletti