

¿Las mujeres y los niños primero?

Nuevas estrategias de inversión social en América Latina

En los últimos años, en América Latina se ha impulsado una serie de planes sociales, algunos de ellos enfocados en la niñez y la inclusión social. Sin embargo, aunque varias de estas iniciativas se tradujeron en importantes beneficios asociados a la reducción de la pobreza, resultan claramente insuficientes a la hora de aliviar las cargas domésticas de las madres para mejorar su empleabilidad y, al mismo tiempo, generar espacios institucionalizados de aprendizaje y desarrollo infantil para los más pequeños. Una verdadera política de inclusión social requiere de la adopción de medidas integrales, que contemplen la compensación monetaria como así también la inversión en servicios que permitan el desarrollo de capital humano.

DÉBORA LOPREITE

■ Introducción

La necesidad de reconciliar la vida familiar y la vida laboral ha estado en la agenda de Europa occidental y Norteamérica durante varias décadas. Cuestiones tales como la creciente incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo y el incremento de las familias monoparentales, y cambios demográficos tales como el declive de la tasa de fertilidad y el envejecimiento poblacional generaron la necesidad de desarrollar políticas y programas tendientes a la

Débora Lopreite: doctora en Políticas Públicas y profesora investigadora adjunta en el Instituto de Economía Política de la Universidad Carleton (Ottawa). Recibió un fondo de investigación del Consejo Canadiense de Investigaciones en Ciencias Sociales y Humanidades (SSHRC) y una beca de investigación posdoctoral en la Universidad de Quebec en Montreal.

Palabras claves: políticas sociales, mujeres, trabajo doméstico, equidad de género, cuidados, América Latina.

desfamiliarización de los servicios de cuidado infantil. Más aún, la participación laboral de las mujeres ha sido fomentada como una forma de disminuir la presión sobre los sistemas de protección social y modernizar los sistemas de pensiones. Esto se ha sustentado también en la eliminación de impuestos que favorecen la forma tradicional de familia basada en el varón proveedor y la mujer encargada de las responsabilidades domésticas.

Obviamente, estas tensiones (responsabilidad familiar/responsabilidad laboral) no están confinadas solo a los países desarrollados. En América Latina, y debido principalmente a las políticas de ajuste estructural implementadas durante la década de 1990, las mujeres se incorporaron de manera abrupta en el mercado laboral; en especial, mujeres de clase baja y media baja vieron la necesidad de salir a trabajar como una forma de compensar o suplir los ingresos familiares¹. El paradigma de reconciliación laboral y familiar ha cobrado cierto impulso en América Latina, especialmente a través de las conferencias regionales de mujeres organizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)².

En la última década, sin embargo, ha surgido un paradigma alternativo asociado a la necesidad de enfocarse en el combate a la pobreza y en la actualidad promovido por los organismos multilaterales de crédito, como el Banco Mundial (BM). Este ha reconocido la importancia de la inversión en la primera infancia y en la educación temprana, como parte de un paquete de medidas enfocado en niños pequeños y, fundamentalmente, en aquellos que viven en situación de pobreza extrema³. Podemos señalar que existe una convergencia global enfocada en la niñez, como una forma de quebrar el ciclo de la pobreza invirtiendo en capital humano⁴. Y que este paradigma ha conducido en América Latina a la adopción de políticas enfocadas en la niñez en busca de la inclusión social. ¿Qué tendencias globales han adoptado estos países, ya sea como una forma de combatir la pobreza o de apoyar a las madres trabajadoras? ¿Han respondido

1. Elizabeth Jelin y Ana Rita Díaz-Muñoz: «Major Trends Affecting Families: South America in Perspective», Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Política Social y Desarrollo, Programa para la Familia, 2003; Marcela Cerrutti: «Economic Reform, Structural Adjustment and Female Labor Force Participation in Buenos Aires, Argentina» en *World Development* vol. 28 N^o 5, 2000.

2. Cepal: *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe. x Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe*, Quito, 6 a 9 de agosto de 2007, LC/L.2738(CRM.10/3)/Rev.1, Cepal, mayo de 2008, disponible en <www.eclac.org/publicaciones/xml/9/29399/ElaporteMujeresConsenso.pdf>.

3. Rianne Mahon: «After Neo-Liberalism? The OECD, the World Bank and the Child» en *Global Social Policy* vol. 10 N^o 2, 2010, pp. 172-192.

4. Jane Jenson: «Diffusing Ideas for After Neoliberalism: The Social Investment Perspective in Europe and Latin America» en *Global Social Policy* vol. 10 N^o 1, 2010, pp. 59-84.

al «déficit de cuidado» o «crisis del cuidado» en alguna u otra manera? De ser así, ¿cuáles han sido las respuestas predominantes?

En este artículo presento un análisis breve de la situación en América Latina, con referencia a países de ingresos medios como Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay. El objetivo es explorar cómo respondieron o responden a la creciente preocupación por disminuir la pobreza, enfocándose en el futuro (niñez), a través de políticas y programas que tienen un impacto no solo en el bienestar de las familias, sino también en la in(equidad) de las relaciones de género, ya que es sobre la mujer sobre quien se descarga la mayor responsabilidad por la reproducción y el bienestar de los hogares.

■ Regímenes de bienestar en América Latina: crisis y nuevos riesgos

En líneas generales, los regímenes de bienestar de América Latina se han asemejado a los del sur de Europa, en particular en su orientación familiarista, dado que las familias retienen importantes responsabilidades por su reproducción y bienestar y absorben gran parte de los riesgos sociales⁵. Si bien el modelo predominante ha sido el «bismarckiano»

Los regímenes de bienestar de América Latina se han asemejado a los del sur de Europa, en particular en su orientación familiarista, dado que las familias retienen importantes responsabilidades por su reproducción y bienestar y absorben gran parte de los riesgos sociales ■

(es decir, el aseguramiento contra los riesgos está dado, principalmente, a través de la empleabilidad), estos regímenes se han caracterizado sobre todo por su hibridez, en tanto existieron y existen claros límites a la cobertura social, que derivan en especial del alto grado de informalidad dominante en el mercado laboral, cuya consecuencia es que gran parte de la población queda fuera de la cobertura social. Armando Barrientos denomina a estos regímenes «conservadores informales», dado que

la protección social típica de los modelos bismarckianos solo cubre a los trabajadores en el sector formal de la economía⁶. La fragmentación es evidente

5. Gøsta Esping-Andersen: *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, Oxford-Nueva York, 1999; Evelyn Huber: «Options for Social Policy in Latin America: Neoliberal versus Social Democratic Models» en G. Esping-Andersen e Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social: *Welfare State in Transition: National Adaptations in Global Economies*, Sage, Londres, 1996.

6. A. Barrientos: «Latin America: Towards a Liberal-Informal Welfare Regime» en Ian Gough et al.: *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge-Nueva York, 2004.

en el sistema de pensiones y en las políticas de asignaciones familiares. Incluso los países del Cono Sur, que habían alcanzado un alto grado de formalización del mercado laboral y cobertura hasta la década de 1970, se caracterizan actualmente por una mayor hibridez y fragmentación en sus políticas de asignaciones familiares, por una cobertura social limitada en salud y por la privatización del sistema de pensiones⁷, dada la alta precarización de las relaciones laborales⁸. Esto se exacerbó con las medidas de ajuste estructural y la ausencia de políticas que tiendan a la equidad de género, ya que son las mujeres quienes más deben absorber estos riesgos dentro de los hogares.

Una transformación importante –similar a la de las economías posindustriales– es la creciente incorporación de las mujeres en el mercado laboral, aunque las tasas siguen siendo bajas en comparación con las de esas economías. En Argentina, la tasa de participación laboral de las mujeres aumentó de 38% en 1990 a 48% en 2002; en Uruguay, de 44% a 50%; en Chile, de 35% a 42%, y en México, de 33% a 45%.⁹ Sin embargo, la alta informalidad del trabajo femenino y la concentración de mujeres de bajos recursos en el sector doméstico, por ejemplo, han contribuido a erosionar aún más las bases del modelo conservador-familiarista de estos regímenes y, al mismo tiempo, han generado «nuevos riesgos sociales» como la llamada «crisis del cuidado». El quiebre del antiguo modelo de bienestar encuentra a las mujeres, por ende, en una situación muy precaria, ya que son ellas las que se enfrentan a una situación de creciente precarización laboral y menor estabilidad en los arreglos familiares. Sumado a esto, no se han implementado políticas de bienestar que respondan a estos desafíos, en lo que se ha denominado un «horizonte congelado» (*frozen landscape*) en términos de políticas de bienestar¹⁰.

7. En la última década, sin embargo, ha habido una tendencia a revertir estas políticas; por ejemplo, se ha puesto en evidencia un aumento en la cobertura del sistema jubilatorio. Las tasas de cobertura para adultos mayores de Argentina, Uruguay y Brasil superan el 80% y son las más altas de la región. Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses): «Asignación Universal por Hijo para protección social» en <www.anses.gob.ar/autopista/asignación-universal-hijo/>.

8. Rubén M. Lo Vuolo: «The Retrenchment of the Welfare State in Latin America: The Case of Argentina» en *Social Policy and Administration* vol. 31 N° 4, 1997, pp. 390-409. En la década de 2000, varios países revertieron esta tendencia. Por ejemplo, Argentina, desde 2003 en adelante, expandió la cobertura de pensiones alcanzando más de 80% de cobertura, incluyendo las pensiones no contributivas.

9. Lais Abramo y María Elena Valenzuela: «Women's Labour Force Participation Rates in Latin America» en *International Labour Review* N° 144, 2005, pp. 4369-4399.

10. Fernando Filgueira, Magdalena Gutiérrez y Jorge Papadópulos: «The Coming Age of a Mature Welfare Regime and the Challenge of Care: Labour Market Transformation, the Second Demographic Transition and the Future of Social Protection in Uruguay», documento provisional, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, junio de 2009. Estos autores utilizan el término acuñado por Esping-Andersen en su descripción de la naturaleza patrón-dependiente de los Estados bismarckianos europeos.

El empleo femenino, tanto en Europa y Norteamérica como en América Latina, no es una cuestión transitoria sino una tendencia irreversible, como resultado de la combinación de la modernización de las relaciones de género y de las presiones por el quiebre de un modelo antiguo de protección social, basado en el varón proveedor (excluyente), que ya no es sustentable para gran parte de los hogares. Así, la feminización de la pobreza ha contribuido a la necesidad de enfocarse en políticas públicas destinadas a los sectores más vulnerables; en particular, mujeres, niños y niñas aparecen como los destinatarios más frecuentes de esas nuevas estrategias de combate a la pobreza.

■ Estrategias globales de inversión social en el futuro: su impacto en América Latina

La nueva estrategia de inversión en el futuro se basa en tres pilares: a) el aprendizaje como cimiento de las economías y sociedades del futuro, con una atención significativa hacia la inversión en capital humano y empezando con la primera infancia; b) una creciente atención hacia la inversión en el futuro, antes que el énfasis en el gasto social «aquí y ahora», con el objetivo de quebrar el ciclo de la pobreza; y c) la idea de que invertir en capital humano pensando en el futuro es beneficioso para la comunidad en su totalidad. Estos objetivos concluyen en estrategias enfocadas en la primera infancia. En el contexto de la Comunidad Europea, esta perspectiva ha dado lugar a la emergencia del llamado «Estado de inversión social»¹¹.

En América Latina, la inversión en la niñez ha tomado diversas formas, incluyendo el desarrollo de programas de salud y nutricionales, los programas de educación inicial –desde la expansión de jardines de infantes formales dentro de la educación formal hasta los arreglos informales de base comunitaria destinados a la población más vulnerable– y los programas de transferencias condicionadas, muchos de los cuales tienen como principales beneficiarias a las madres. Estos constituyen algunos ejemplos recientes del nuevo paradigma de inversión social en la región.

En el área de asistencia social, han proliferado las transferencias condicionadas. Los dos programas más grandes y conocidos son el Progreso/Oportunidades en México y el Bolsa Familia en Brasil. Las destinatarias de estas transferencias monetarias son las madres, quienes deben cumplir con ciertas condiciones para percibir las. Más específicamente, ellas son las

11. J. Jenson: ob. cit.



responsables directas de la escolarización de sus hijos e hijas y de las visitas periódicas a centros de salud –aunque en el caso de Brasil esto se limita al cumplimiento del plan de vacunación–. Estos programas entonces se fundamentan en dos objetivos básicos: por un lado, la transferencia monetaria directa tiene el objetivo de reducir la pobreza en el corto plazo; por el otro, la condicionalidad asociada a dicha transferencia buscaría cumplir con el objetivo de reducir la pobreza en el largo plazo, estrategia esta directamente inspirada en la perspectiva de la inversión social en el futuro. Estos programas han servido de modelo para otros países de la región y, desde 2008, al menos 10 países han adoptado programas similares, promovidos y financiados por organismos multilaterales de crédito como el BM.

Un ejemplo algo diferente lo conforman el programa de asignación familiar inclusiva, universal y equitativa que se implementa en Uruguay desde 2008 y el programa Asignación Universal por Hijo (AUH) implementado en Argentina desde 2010. Las normas tienen un carácter universal basado en un enfoque de los derechos del niño y la niña y no necesariamente en una estrategia económica de inversión en capital humano. Con respecto a la cobertura, el plan uruguayo alcanza a una población de 500.000 beneficiarios y en el caso

El establecimiento de estos programas implicaría –en el largo plazo y de mantenerse estas políticas– una transformación importante del régimen de bienestar social, que se alejaría así del clásico modelo bismarckiano y se acercaría al modelo socialdemócrata ■

de Argentina, de acuerdo con datos suministrados por la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses), 3.5000.000 niños y niñas reciben la AUH, de los cuales 60% tienen entre cinco y 14 años¹². El programa cuenta hoy con apoyo del BM, ya que la prioridad es alcanzar una cobertura total y complementarlo con las asignaciones familiares que actualmente reciben los trabajadores formales. En la medida en que estos programas tienen el objetivo de convertirse en universales y permanentes, podría sugerirse que tienen la

característica de ser una asignación familiar «desmercantilizada», ya que la condición de empleabilidad de los padres no es excluyente para recibir el beneficio. El establecimiento de estos programas implicaría –en el largo plazo y de mantenerse estas políticas– una transformación importante del régimen

12. Anses: «El 60% de los niños que perciben la asignación universal por hijo tienen entre 5 y 14 años», nota de prensa en <www.anses.gov.ar/prensa/noticia.php?id=56>, 12/10/2010 y «Asignación Universal por Hijo para protección social», cit.

de bienestar social, que se alejaría así clásico modelo bismarckiano y se acercaría al modelo socialdemócrata, en el que la ciudadanía, y no la posición de los individuos en el mercado laboral, es el pilar fundamental de la protección social. El caso de Uruguay es también similar, ya que se trata de un programa de extensión de asignaciones familiares no mercantilizado, es decir separado de la condición de empleabilidad de los padres, y dirigido a aquellos niños cuyos padres se encuentran fuera del mercado de empleo formal. El objetivo principal es la inclusión social.

La segunda diferencia entre estos programas y otros como el Oportunidades es el menor peso que tiene la condicionalidad para los beneficiarios. En primer lugar, estos programas están concentrados en el niño o la niña y no en la madre como beneficiario principal-directo de la asignación. En el caso de Uruguay, se establece la preferencia por otorgar el beneficio a las madres, aunque esto no forme parte de la norma, y en el caso de Argentina –si bien el programa está diseñado sobre bases neutrales desde el punto de vista del género–, 98% de las beneficiarias son madres. Sin embargo, aunque estos programas establecen condiciones (asistencia escolar y cumplimiento de objetivos de vacunación), no existen penalidades para los responsables mayores. En este sentido, y especialmente en el caso argentino, el objetivo principal no parecen ser los condicionantes, sino más bien el acceso universal de los niños y adolescentes (cero a 18 años) al ingreso.

Una serie de estudios han documentado los efectos positivos de estos programas en el desarrollo infantil, incluyendo el incremento de las tasas de escolarización en primaria y secundaria y mejoras en aspectos nutricionales, así como una disminución de la deserción escolar y el trabajo infantil¹³. Solamente en México se han creado incentivos explícitos para promover la escolarización de las niñas como un modo de igualación de oportunidades¹⁴.

La crítica más fuerte a estos programas ha venido desde la perspectiva de género¹⁵. Primero, en la medida en que los programas aseguran una compensación mínima a las madres de hogares de bajos recursos, podrían producir un efecto

13. Rafael Pérez Ribas, Fábio Veras Soares y Guilherme Hirata: *The Impact of CCTs. What We Know and What We Are Not Sure About*, International Poverty Centre, Brasilia, 2008.

14. Agustín Escobar Latapí y Mercedes González de la Rocha: «Survival Revisited: Women, Households and Poverty Reduction in Mexico» en Shahra Razavi (ed.): *The Gendered Impacts of Liberalization: Towards Embedded Liberalism?*, UNSRID / Routledge, Londres, 2008.

15. Maxime Molyneux: «Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progres/Oportunidades Mexico's Conditional Cash Transfer Programme» en *Social Policy & Administration* vol. 40 N° 4, 2006, pp. 445-449.

de empoderamiento dentro del hogar. Sin embargo, en la medida en que las transferencias de ingreso están sujetas a condiciones (básicamente, las madres son responsables por la asistencia escolar de los niños y por las visitas periódicas a centros de salud), dependen entonces del trabajo no remunerado doméstico de las mujeres, y por lo tanto no generan oportunidades más amplias de empleabilidad para estas. Segundo, muchos de estos programas contribuyen a aumentar la inversión en capital humano de niñas y niños por igual, y por lo tanto tienen un efecto positivo sobre la escolaridad y al bienestar de las niñas. Sin embargo, dejan de lado la inclusión de las mujeres (madres) a través de la vía laboral y refuerzan entonces su rol tradicional doméstico.

La tercera crítica, y que este artículo resalta en especial, es que estos programas se enfocan en transferencias de ingresos y dejan de lado la inversión en servicios públicos de largo plazo; un ejemplo sería la expansión de servicios de educación inicial y guarderías, políticas que también son sumamente relevantes para las madres trabajadoras. Los servicios de cuidado infantil y la inversión en educación inicial o preescolar (de cero a cinco años) tienen beneficios, tanto desde el punto de vista de la inclusión social de los niños más pequeños como de las madres. En primer lugar, parte del discurso de inversión en capital humano sostiene la necesidad de iniciar la educación formal a edades más tempranas (en general, desde los tres años). Estudios en neurociencia identifican la importancia de la educación inicial en el desarrollo cerebral de los niños y la influencia del medio ambiente; en particular, se destaca la necesidad de evitar que los niños estén en situación de vulnerabilidad, incorporándolos a instituciones educativas en forma más temprana. Ciertamente, este discurso ha capturado la atención de los economistas y expertos internacionales, en particular de aquellos de organismos multilaterales de crédito. Sin embargo, la inclinación a adoptar esta estrategia no es uniforme en la región.

■ De la crisis del cuidado a la inversión social: respuestas en América Latina

Como señalamos anteriormente, el sistema de protección social en América Latina se ha basado en la estratificación de género: el modelo familiar de varón proveedor y mujer doméstica. Resultan visibles tres tendencias en cuanto a las políticas familiares: una baja tasa de participación femenina en el mercado laboral (alrededor de 40% en el sector formal), limitadas licencias por maternidad y casi inexistentes licencias para padres, y escasez de servicios de cuidado infantil.

Las políticas de ajuste estructural implementadas durante la década de 1990 implicaron una transformación de estos regímenes en un sentido más liberal, y desde entonces el crecimiento de la participación femenina en el empleo informal ha sido una tendencia marcada e irreversible. Sin embargo, las políticas sociales no acompañaron estas transformaciones, ya sea a través de la inversión en servicios de cuidado infantil como apoyo a la madre trabajadora o en una expansión de las licencias parentales. Las licencias son generalmente maternales, y predomina una perspectiva biológica sobre la necesidad de la licencia laboral (inmediatamente anterior y posterior al parto); así, se excluye la perspectiva del cuidado y la opción para las madres adoptantes y los padres de hacer uso de tales licencias.

Las trabajadoras asalariadas formales de América Latina cuentan en promedio con tres meses de licencia por maternidad, inferior al límite mínimo de 14 semanas establecido por el Convenio 183 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los únicos países que superan este periodo son Chile, Cuba y Venezuela, con 18 semanas, y Brasil, que da 180 días a las trabajadoras del sector público. En el caso de los padres trabajadores, en la mayoría de los países las licencias varían entre dos y cinco días por nacimiento, y solo se supera ese periodo en Ecuador, con 10 días; en Venezuela, con 14, y en Cuba, con seis meses que pueden ser compartidos con la madre¹⁶. Además, este beneficio no alcanza a las trabajadoras no formales, que están concentradas en un alto porcentaje en los sectores de clase baja y media baja.

**En el caso de los padres
trabajadores, en la mayoría
de los países las licencias
varían entre dos y
cinco días por nacimiento ■**

Con respecto a los servicios no parentales de cuidado infantil, la tendencia general en América Latina ha sido la de consolidar –en muchos casos, por vía implícita– la estratificación social. Esto es, una fuerte expansión de los servicios privados de jardines de infantes para los sectores altos y medios altos, empezando a la edad de dos años, y la posibilidad de contar con trabajo doméstico a un bajo costo. Por otra parte, los sectores populares, impedidos de afrontar los costos derivados de la dependencia del mercado en los servicios de cuidado infantil, se apoyan en arreglos informales, por ejemplo intrafamiliares (madres, tías e incluso hermanos mayores se hacen cargo de los más pequeños). Estos desarrollos representan una tendencia marcada de los sistemas libera-

16. En el Caribe, las licencias para madres no superan las 13 semanas y la proporción del sueldo que cubren es variable, mientras que los permisos a los padres son casi inexistentes.

les-informales, donde existe una creciente dependencia del mercado acompañada de una informalidad para los sectores de menores recursos¹⁷. Al mismo tiempo, se da una fuerte expansión de los servicios de cuidado infantil de base comunitaria para niños y niñas de tres años y menos, que generalmente dependen de personal con baja remuneración o de trabajo voluntario de las propias madres de sectores carenciados.

Frente a esta situación, algunos países de la región empezaron a adoptar perspectivas que enfatizan la inversión en la primera infancia. Chile y México han comenzado a implementar programas nacionales guiados principalmente por la perspectiva de la nueva inversión social en el futuro, aunque con variaciones importantes en cuanto a su diseño, alcance y cobertura.

La presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) llevó adelante un plan integral de desarrollo infantil (Chile Crece Contigo) para proveer el acceso garantizado a guarderías gratuitas (desde los 84 días hasta los dos años) con jornada completa, empezando por el 40% más pobre de la población y alcanzando 60% de cobertura hacia el año 2011. Estas guarderías están dirigidas por personal especializado. Aunque el programa chileno no incorpora explícitamente la cuestión de las madres trabajadoras, constituye una experiencia interesante de provisión estatal de servicios de cuidado infantil que permitiría aliviar a las madres de responsabilidades domésticas y así generar mayores oportunidades de empleo. En este sentido, el gobierno se ha embarcado en una campaña publicitaria que promueve un cuidado institucionalizado que permita trabajar a las madres¹⁸. En contraste con la mayoría de las experiencias de transferencias condicionadas, que se enfocan en los sectores más pobres o indigentes, Chile Crece Contigo es un programa que alcanza a 40% de la población y no solamente a aquellos por debajo de la línea de pobreza (13,7%) o en extrema pobreza (3,2%). Aunque el programa no es universal, fue creado por medio de una ley del Congreso, estableciendo por lo tanto el derecho a guarderías y jardines de infantes para un grupo específico¹⁹.

Por su parte, México es un país federal que –a pesar de que la educación está descentralizada– implementó en 2002 un ambicioso modelo de educación preescolar obligatoria para niños de tres a cinco años, aunque en los hechos

17. A. Barrientos: ob. cit.

18. Silke Staab: «Social Investment Policies in Chile and Latin America: Towards Equal Opportunities for Women and Children?» en *Journal of Social Policy United Nations Research Institute for Social Development* vol. 39 N° 4, 2010, pp. 607-626.

19. *Ibid.*

su cumplimiento es limitado. Sin embargo, ha habido avances significativos en el aumento de la tasa de escolaridad: en 2008, esta alcanzaba 99,8% para los niños de cinco años, 93,1% para los de cuatro años y solo 34,3% para los de tres años²⁰. No obstante, a pesar del aumento significativo de la tasa de escolaridad, se ha criticado la falta de equidad y calidad en la distribución de los servicios. Asimismo, en 2007, el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) creó un programa especialmente designado para las madres trabajadoras bajo la jurisdicción de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). En el caso de México, el gobierno ha difundido en forma explícita que el objetivo del programa es la liberación de las madres de las responsabilidades domésticas y, al mismo tiempo, la generación de empleo entre las mujeres, que constituyen la mayoría de las empleadas en este sector.

En líneas generales, y al menos en el sector de educación para la primera infancia, existe en la región una tendencia a la universalización del sistema, a pesar de las dificultades para implementar y extender el servicio sobre tales bases universales. Esto es evidente en los casos de Chile y México y también en Brasil, Argentina y Uruguay. Pero, en estos últimos tres casos, los lineamientos de política han sido un poco diferentes, ya que estos países han priorizado la necesidad de extender la educación formal desde una perspectiva de derechos. Sin embargo, los logros en cuanto a su universalización son dispares.

En Brasil, el cuidado no parental de niños muy pequeños ha sido reconocido oficialmente como parte del sistema educativo. En 1982, como resultado de la movilización de organizaciones de feministas y defensores de los derechos de los niños, el Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer (CNDM) abogó por la necesidad de contar con una política integradora para niños de cero a seis años y criticó el sistema vigente por considerarlo un régimen estratificado que contribuía a perpetuar la inequidad de clase, género y raza. La Constitución de 1988, reconoció el principio de la educación para la primera infancia y el sistema de guarderías²¹. En 1998, el Ministerio de Educación elaboró una

**En líneas generales,
y al menos en el sector de
educación para la primera
infancia, existe en
la región una tendencia a la
universalización del sistema ■**

20. S. Staab y Roberto Gerhard: «Childcare Service expansion in Chile and Mexico: For Women or Children or Both?», PP-CD-10, Programa de Género y Desarrollo, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 2010.

21. Fulvia Rosemberg: «Multilateral Organizations and Early Childcare and Education Policies for Developing Countries» en *Gender and Society* vol. 17 N^o 2, 2003, pp. 256-266.

estructura curricular para niños de cero a seis años. Un paso más fue dado en 2001 cuando se adoptó un plan educativo de 10 años con el objetivo de alcanzar 50% de matriculación de niños de cero a tres años y 80% para niños de cuatro y cinco años hacia 2011.

Los objetivos, sin embargo, fueron cumplidos solo parcialmente, en parte debido a que el régimen es descentralizado y el sistema de guarderías y jardines de infantes es responsabilidad de las municipalidades, que a su vez dependen de los subsidios que reciben del gobierno federal y tienen además baja capacidad técnica para afrontar el desarrollo de estos programas. Como consecuencia, se observa una mayor disparidad en la provisión de servicios, y se ven más afectadas las regiones pobres (más frecuentemente rurales)²².

En el caso de Argentina, con la Ley Federal de Educación aprobada en 2006, se estableció la educación inicial de cero a cinco años como una unidad pedagógica autónoma. El sistema distingue entre jardines de infantes (de tres a cinco años) y jardines maternos y guarderías (de 45 días a dos años de edad). La tendencia en la última década ha sido garantizar el acceso de niños de cinco años, ya que la ley establece que es obligatorio, y universalizar la educación desde los cuatro años. La tasa de escolaridad es de 96% en el nivel de cinco años, 60% en el de cuatro y 30% en el nivel de tres años. Asimismo, la participación del sector privado en la prestación de servicios aumenta en los años inferiores, lo que demuestra la necesidad de una mayor inversión pública en esos niveles, algo especialmente relevante para las madres trabajadoras que no pueden acceder a servicios arancelados²³. En Argentina, la educación es responsabilidad de las provincias, y en el caso de las guarderías, de los municipios, lo que confluente en una fuerte inequidad en el acceso a estos servicios, tanto regional como por clase social. Si bien la universalización de la educación formal para niños desde la edad de tres años es promovida por el sindicato de maestros (Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina, CTERA), el federalismo ha sido un límite a la expansión, dada la puja por la redistribución de los recursos financieros que existe entre nación y provincias, y la necesidad de las provincias de expandir los servicios educativos en el resto de los niveles²⁴.

22. Choi, Soo-Hyang: «Integration of Care and Education: The Challenge in Brazil», *Unesco Policy Brief on Early Childhood* N° 32, Unesco, París, 2006.

23. Lilia Ferro et al.: «Situación de la educación inicial en la Argentina y perspectivas para su universalización» en *Informes y Estudios sobre la Situación Económica* N° 8, CTERA, Buenos Aires, 2008.

24. Área Investigación en Educación Inicial, CTERA, entrevista de la autora, Buenos Aires, julio de 2011.

Por su parte, Uruguay sigue una tendencia similar en cuanto a la formalización de la educación sobre bases curriculares para niños de tres a cinco años y servicios comunitarios para niños pobres menores de tres años. En 2009, 40% de los niños de entre cero y tres años asistían a guarderías. La cobertura se incrementa con la edad: 15% para los menores de un año, 33% en niños de uno, 47% en niños de dos y 68% en niños de tres años. Si bien el gobierno ha creado un sistema de guarderías estatales (Centros de Atención a la Infancia y la Familia, CAIF), en las que se les asigna prioridad a niños y niñas de hogares de bajos recursos, la mayoría de estos servicios son de jornada simple y se encuentran distribuidos de forma desigual tanto desde el punto de vista social como geográfico²⁵.

■ Conclusiones

Evidentemente, América Latina ha convergido en una estrategia de inversión social en el futuro poniendo el acento en la necesidad y los beneficios económicos de la inversión en capital humano. Prueba de ello son los diferentes programas implementados en la región, como se ha discutido en este artículo. Solo en los casos de Chile y, de modo más explícito, México –tal vez más influidos por organismos y debates internacionales– aparece una tendencia hacia la necesidad de fomentar el empleo de las mujeres. En países con fuerte tradición maternalista como los latinoamericanos, donde la tasa de participación laboral de la mujer ha sido históricamente baja y existen corrientes ideológicas conservadoras que tienden a reforzar roles de género tradicionales, esto constituye una transformación significativa.

A pesar de ello, las cuestiones de género no son aún suficientemente relevantes en la agenda pública de la región. Cabe preguntarse por qué –a diferencia de Europa– las políticas de equidad de género, y de manera más específica las de cuidado infantil, no constituyen parte central o destacada de la agenda pública en América Latina. Sugiero aquí algunas hipótesis. Primero: mientras que en Europa la tasa de fecundidad baja ha promovido la idea de que la implementación de políticas que permitan reconciliar la vida familiar y laboral es necesaria para la sustentabilidad de la economía y de los sistemas de protección social, en América Latina la tasa de fecundidad sigue estando dentro de parámetros sustentables desde el punto de vista demográfico:

25. Cecilia Llambí et al.: «Effects of Expansion of Public Child Care Services on Female Labour Supply and Income Distribution», Poverty and Economy Policy Research Network, 15 de mayo de 2010.

2,4 hijos por mujer a escala regional²⁶. A este respecto, es importante señalar también que la tasa de fecundidad se mantiene a partir de la reproducción de los sectores más pobres, ya que el acceso a los servicios de planificación familiar provistos por el Estado es más limitado y en un contexto regional en que los derechos reproductivos son escasos. La segunda cuestión es la menor presencia de actores sociales y políticos que planteen este tema, por ejemplo, grupos de mujeres que incorporen en la defensa de sus derechos la cuestión del cuidado infantil desfamiliarizado. Ligado a esto, la inequidad y el acceso desigual a servicios no parentales de cuidado infantil no generan un terreno propicio para que la acción colectiva plantee o reclame al Estado la responsabilidad por estas políticas.

Finalmente, sugiero que si bien las políticas de inversión en servicios de cuidado infantil que se han adoptado son bastante recientes y fragmentadas, es claro que esta sería una vía más inclusiva, tanto para los niños y las niñas como para las mujeres, mientras que las políticas aisladas de transferencias de ingresos no son transformadoras en el sentido de brindar oportunidades para las mujeres, y son también limitadas para los niños y las niñas en edad preescolar. Si bien traen importantes beneficios asociados a la reducción de la pobreza, estas medidas deberían acompañarse de políticas tendientes a aliviar las cargas domésticas de las madres y, al mismo tiempo, generar espacios institucionalizados de aprendizaje y desarrollo infantil para los más pequeños. Una verdadera política de inclusión social requiere de la adopción de programas integrales, que incluyan la compensación monetaria como así también la inversión en servicios que permitan el desarrollo de capital humano. ☒

26. Es importante destacar que existe una gran variación regional en la tasa de fecundidad entre países de diferente nivel de desarrollo económico y social. Por ejemplo, Bolivia tiene una tasa de 3,6 hijos por mujer, mientras que Uruguay tiene una tasa menor a 2, similar a la de los países desarrollados. Asimismo, existen diferencias notables dentro de cada país, como en el caso de Argentina: mientras en la provincia de Jujuy la tasa es similar a la de Bolivia, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es de 1,3 hijos por mujer.