

ESTADO Y TERCER SECTOR EN LOS SERVICIOS DE CUIDADO INFANTIL EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA

Rubén Caro
Lucas Tórrice
Cristina González²¹

Resumen

En Argentina las instituciones del Tercer Sector han ido acrecentando su protagonismo en la provisión de servicios públicos de cuidado infantil en contextos de pobreza. En la presente ponencia proponemos profundizar y discutir la vinculación entre Estado y Tercer Sector a partir de los hallazgos de nuestra investigación dirigida a caracterizar los servicios públicos de cuidado infantil y su aporte a la desfamiliarización del bienestar en la ciudad de Córdoba. Se analizará, particularmente, el papel del Estado provincial en la promoción de la actoría de las organizaciones sociales y comunitarias a través de legislaciones y programas específicos de financiamiento y asistencia técnica.

Palabras clave: Estado – tercer sector – cuidado infantil

Introducción

En Argentina las instituciones del Tercer Sector han ido acrecentando su protagonismo en la provisión de servicios públicos de cuidado infantil en contextos de pobreza. Llamadas también Organismos no Gubernamentales (ONGs), Organizaciones Sociales Comunitarias (OSC), Organizaciones sin Fines de Lucro (OSFL) o simplemente sociedad civil, ellas constituyen un conjunto heterogéneo de instituciones que ha pasado a ocupar un lugar de importancia en la provisión de servicios sociales en el país en las últimas décadas. Su creciente incidencia ha resultado en la incorporación de un cuarto pilar a la tríada de provisión de bienestar compuesta por el Estado, el Mercado y las Familias (Esping Andersen, 1993).²²

^{21*} Los autores pertenecen a la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Correos electrónicos: Cristina González (gw.cristina@gmail.com); Rubén Caro (caroruben@hotmail.com); Lucas Tórrice (lucas__1148@hotmail.com)

²² Esping-Andersen introduce la noción de régimen de bienestar para designar la particular configuración de instituciones que proveen protección social. El concepto de régimen de bienestar no se restringe a la política pública social, ya que hace referencia a cómo distintos órdenes de instituciones –las públicas, las privadas, como la familia, y el mercado de trabajo– moldean

Sin embargo, en América Latina aún no se dispone de datos precisos acerca de la proporción en que los servicios sociales son provistos por instituciones privadas con o sin fines de lucro, aunque ellas parecen ocupar mayores ámbitos que en Europa (Cunill Grau, 2016: 39). Una de las áreas de provisión de servicios en las que mayor incidencia ha tenido la estrategia del “modelo mixto de bienestar social” o *Welfare mix*, es la de la educación inicial, y/o servicios públicos de cuidado infantil, que a pesar de ser aún insuficientes, vienen experimentando un crecimiento notable en los últimos años como resultado de la demanda, políticas estatales y legislaciones en la materia, así como recomendaciones de organismos internacionales. Como dicen Cecchini, Filgueira y Robles, “Prácticamente todos los países de la región han ampliado las edades de cobertura en materia educativa hacia las edades preescolares (3 a 6 años) y en muchos casos se han generado dispositivos de cuidado para las edades de 0 a 2 años” (2014: 35-36). Según los autores, los programas provinciales y municipales para parvularios y preescolares de Argentina se encuentran entre los ejemplos más destacados, junto a experiencias como las de Chile, México, Uruguay, Perú y Panamá. Sin embargo, y a pesar de la existencia de legislaciones en la materia a nivel nacional, la implementación a cargo de provincias y municipios redundaba en una gran heterogeneidad en la prestación de servicios de cuidado infantil en el país.

En esta ponencia nos proponemos reflexionar sobre algunas de las características de la vinculación entre Estado y Tercer Sector observadas en nuestra investigación dirigida a caracterizar los servicios públicos de cuidado infantil y su aporte a la desfamiliarización del bienestar en la ciudad de Córdoba.

Los servicios de cuidado infantil en la ciudad de Córdoba

Desde el año 2015 nos dedicamos a investigar la provisión de servicios estatales de cuidado infantil de 0 a 4 años en la ciudad de Córdoba, con el propósito de caracterizar el grado de familiarismo o desfamiliarización que aportan las distintas jurisdicciones estatales al bienestar social en esta ciudad. Es decir, en qué medida “la política pública presupone –en realidad exige– que las unidades familiares carguen con la responsabilidad principal del bienestar de sus miembros” o, por el contrario, contribuye a descargar a las familias de las responsabilidades asistenciales y de cuidado, reduciendo la dependencia de las personas

las oportunidades y las condiciones de vida de la población. Argumenta en esta dirección que el bienestar de una sociedad depende de la combinación de los insumos que provienen de las políticas públicas sociales, el mercado de trabajo y la familia (Cortés, 2002: 147).

de la configuración familiar en la que se encuentran (Esping-Andersen, 2000: 66). Para este autor, la responsabilidad de las familias en su propio bienestar se mide a través del tiempo que éstas dedican a las obligaciones domésticas no remuneradas, o por la medida en que absorben determinadas cargas sociales como el cuidado de niños, ancianos o enfermos. Estos conceptos se articulan con la preocupación por los contornos de la división sexual del trabajo al interior de las familias y sus transformaciones, así como con los cambios históricos en el papel de la mujer, y en particular, su acceso creciente al trabajo remunerado (Martínez Franzoni, 2008).²³

Nos enfocamos en la oferta de servicios estatales en materia de cuidado a la primera infancia en la ciudad de Córdoba, teniendo en cuenta su importancia en las funciones de socialización y la incidencia en el desarrollo educativo y laboral posterior de las personas (Esping Andersen, 2001: 82).

Algunos de los rasgos encontrados confirman los hallazgos de investigaciones similares efectuadas en nuestro país, referidos a la insuficiencia y heterogeneidad de los servicios de cuidado infantil, así como a la escasez de acciones mancomunadas entre las jurisdicciones municipal, provincial y nacional. Cabe aclarar que mientras la acción del Estado nacional en la ciudad de Córdoba se ha dirigido fundamentalmente a la capacitación de personal dedicado a la atención de la primera infancia, los centros de cuidado infantil se distribuyen entre las jurisdicciones provincial y municipal.

Entre los datos de importancia, cabe mencionar la convergencia de principios en la normativa vigente que regula los servicios de cuidado infantil, a saber: Ley Nacional 27045 de educación inicial, Ley de Educación 9870 de la Provincia de Córdoba, Ley Nacional 26.061 de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, Ley 9944 de Promoción y protección integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes en la Provincia de Córdoba, Ley Nacional 26.233 de Promoción y Regulación de Centros de Desarrollo Infantil. Ello da cuenta de la incorporación de la impronta de la Convención Internacional de los Derechos del Niño y de la Ley 26.061 vinculada con la protección de los derechos de los niños a la educación, la estimulación temprana, el esparcimiento y la alimentación.

²³ En América Latina, tradicionalmente se ha delegado a las familias y particularmente a las mujeres la responsabilidad del cuidado de los miembros del hogar, dando lugar a regímenes de bienestar de corte “familiarista” caracterizados por una débil provisión estatal de servicios sociales de atención a las personas con algún nivel de dependencia o en situación de riesgo de pérdida de autonomía, como los niños, los adultos mayores, personas con padecimientos, en procesos de enfermedades crónicas o con discapacidad.

Sin embargo, dicha correspondencia no se refleja en la efectiva integración de los programas y servicios entre las distintas jurisdicciones, como así tampoco entre los ministerios provinciales a cargo (Ministerio de Desarrollo Social y posteriormente la Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo, y Ministerio de Educación), últimos que en su conjunto proveen la mayor cantidad de servicios de atención a la primaria infancia en la ciudad. Por su parte, los jardines maternos dependientes de la Secretaría de Educación de la Municipalidad de Córdoba atienden niños de 1 a 4 años en barrios urbano-marginales de la ciudad y realizan acciones dirigidas al fortalecimiento familiar, y la atención directa de la problemática del niño y su familia.

Entre las razones de la escasa coordinación intersectorial observamos la presencia de objetivos y modalidades de prestación diferentes que guardan estrecha relación con aquellos de las instituciones que las cobijan: mientras los Centros de Cuidado y Desarrollo Infantil (CCDI) que estaban a cargo de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social durante la administración anterior, ponen el acento en la actividad asistencial dirigida a la atención psico-social de los niños y sus familias, las Unidades Educativas de Nivel Inicial del Ministerio de Educación tienen como objetivo principal los componentes pedagógicos de la atención a los/as niños/ñas. Según el documento “Diseño Curricular de la Educación Inicial 2011-2015 del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba”, para “...la Educación Inicial, enseñar es una acción ineludible y específica que no puede reemplazarse por la acción de cuidar o asistir, aunque estas últimas constituyan dimensiones de la educación integral” (p. 7).

Se observa que de manera subyacente a la tensión entre enseñanza y cuidado no sólo emergen problemas tales como la insuficiencia de personal especializado para atender las demandas, sino también la idea persistente de responsabilización de las familias en el cuidado de los niños, que tiende a ignorar la necesidad de conciliación entre actividades laborales y de crianza de los padres. Aunque presente con más fuerza en el área de la educación, este último rasgo también forma parte de los supuestos de los programas de fortalecimiento familiar de los servicios asistenciales, que a la par de subrayar las dimensiones afectivas, cognitivas, sociales y de salud del desarrollo integral de niños/ñas, destacan el objetivo de afianzar el protagonismo y autonomía de la familia en el proceso de crianza de los niños, e incluso su participación efectiva en la planificación de los centros de cuidado y desarrollo infantil, en su mayoría pertenecientes a organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro financiados por el Estado provincial.

De esta manera, encontramos que un rasgo importante que contribuye a la heterogeneidad y fragmentación de la provisión pública de servicios de cuidado infantil está vinculada a la convivencia y escasa coordinación –incluso, dentro de la propia jurisdicción provincial– de la atención estatal directa y la atención semi-estatal a través del financiamiento y monitoreo de entidades del Tercer Sector.

Por otro lado, se observan también escasos espacios institucionales para la coordinación de acciones intra e interjurisdiccionales que constituyen un elemento de vital importancia para el objetivo de desarrollo integral de la niñez, como las propias normativas vigentes sostienen.

La asociación Estado-Tercer Sector en los servicios de cuidado infantil

La modalidad de intervención del Estado a través de la delegación a las entidades sin fines de lucro para cubrir las necesidades de los sectores más vulnerables se expandió en nuestro país en la década de los noventa como resultado de la reducción de las funciones del Estado en materia de políticas sociales y la paralela revalorización del rol de la Sociedad Civil. En América Latina, esta última ha sido abonada por la producción de nuevos dispositivos conceptuales, debates académicos y profesionales, y sobre todo por las recomendaciones provenientes de los organismos internacionales de financiación y asistencia técnica. De esta manera, “desde los 80’ se fortalece la perspectiva de que las funciones de las políticas sociales (diseño, financiamiento, implementación, control, evaluación) son separables y pueden por tanto ser llevadas a cabo por diferentes actores [...] En este período en casi todos los países latinoamericanos se llevan a cabo reformas que transfieren responsabilidades de ejecución de ciertas etapas de la puesta en práctica de las políticas sociales al ámbito privado; este es el caso, por ejemplo, de la atención de la salud y de la educación escolar, con la aplicación del subsidio a la demanda independientemente del tipo de proveedor” (Cunill Grau, 2016: 38-39).

Las asociaciones público-privadas difieren según se traten de instituciones con o sin fines de lucro, y de acuerdo a las áreas de políticas sociales y servicios a proveer. En general aquellos dirigidos a los sectores sociales más vulnerables social y económicamente, están vinculados al área de asistencia social y tienen como sus actores principales a las organizaciones sin fines de lucro.

Existen premisas generales que justifican la incorporación de los organismos sin fines de lucro y la importancia de un abordaje integral e intersectorial

de los servicios de atención a la infancia (y a los adultos mayores), tales como la evidencia sobre las determinaciones externas de condición social, raza y género, que constriñen las capacidades de elección en la vida, y aquellos referidos a las necesidades de desarrollo y bienestar propias de la etapa etaria (Cunill Grau, 2017: 2). A estos supuestos se agregan razones de carácter práctico que explican el creciente protagonismo del Tercer Sector en la distribución social del cuidado en contextos de pobreza, vinculadas a condiciones sociales concretas, como por ejemplo el crecimiento de la demanda, el desarrollo de las experiencias socio-comunitarias de las últimas décadas, o la incidencia de los programas de transferencias condicionadas. Investigaciones recientes destacan los cambios registrados en algunas organizaciones sociales comunitarias (OSC) –por ejemplo, comedores comunitarios– para atender la demanda de cuidado de niñas y niños, y/o la emergencia de nuevas organizaciones dedicadas exclusivamente al cuidado (Paura y Zibecchi, 2015; Zibecchi, 2013; Pautassi y Zibecchi, 2010).

Sin duda, un factor relevante que ha contribuido al sostenimiento y expansión del Tercer Sector en la provisión de servicios de cuidado infantil, es la promoción de la actoría de las organizaciones sociales y comunitarias a través de legislaciones y programas específicos tendientes a crear las condiciones para la implementación de las prácticas del *Welfare Mix*. Entre las legislaciones más destacadas, caben mencionar la Ley 26.233 del año 2007 que regula los centros de desarrollo infantil en el territorio nacional y la Ley 9944 de Promoción y Protección Integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en la provincia de Córdoba, que en su título V (art. 58-61) define el objeto, registro y las obligaciones de las organizaciones no gubernamentales de niñez y adolescencia.

Estudios realizados en otras ciudades del país y nuestra propia investigación sobre la provisión de servicios de cuidado infantil, muestran algunas características comunes en la combinación entre Estado y Tercer Sector relativas a los sectores sociales a los que van dirigidos, al tipo de asociación establecido, y a la distribución de funciones entre las instituciones estatales y los organismos de la sociedad civil. Por un lado, se advierte la estratificación²⁴ producida por la organización de la provisión de servicios de cuidado infantil, en tanto la misma se distribuye entre las instituciones de educación estatales (municipales y provinciales), instituciones educativas y de cuidado infantil privadas, y las

²⁴ Según Esping-Andersen la acción estatal participa en la estratificación de la ciudadanía mediante políticas que ofrecen beneficios diferenciales a distintos grupos sociales, reproduciendo de esta manera situaciones de desigualdad en el acceso a beneficios y derechos.

público-privadas producto de la asociación entre Estado y Tercer Sector. En la práctica, ante la escasez de cupos de las primeras y el costo de las segundas, se acrecienta la demanda de las familias pobres a las organizaciones sociales y comunitarias. Como expresa Faur, “las desigualdades sociales se reproducen de forma específica en el ámbito del cuidado infantil. En este sentido, la oferta de servicios públicos impacta de manera diferente en la organización del cuidado de los hogares según sus niveles de ingreso escalonando el acceso a servicios entre un alto nivel de privatización, en el caso de los más aventajados, y un alto nivel de familiarización, en el caso de los más pobres” (2009: 7-8).

Observamos que en la ciudad de Córdoba –situación que se hace extensible en términos generales a la provincia– la asociación entre el Estado y el Tercer Sector en el área de cuidado infantil tiene una larga trayectoria vinculada a distintas entidades del Estado provincial, que a pesar de los cambios de dependencia entre distintos ministerios, ha conservado un carácter asistencial definido no solamente por la direccionalidad de los servicios a los sectores más vulnerables de la sociedad, sino también por los objetivos de atención psicosocial a los niños y a las familias, en contraste con los servicios integrados a las escuelas, que ponen el acento en la educación formal del niño.²⁵

A diferencia de lo que suponen los supuestos de co-producción que aluden a la participación ciudadana en la provisión de servicios públicos a través de la asociación entre Estado y Tercer Sector, los convenios entre el Estado y los organismos no gubernamentales tienen un carácter transaccional, más que colaborativo. En efecto, la asociación consiste en el pago por parte del Estado provincial de un monto por niño que las organizaciones administran sin tener que dar cuenta del destino específico de los fondos. Además, el Estado financia mejoras edilicias y algunos insumos. Mientras el Estado se encarga del control de las condiciones edilicias y de salubridad de los establecimientos, se desliga de la supervisión del personal, de sus condiciones de contratación, así como también de la organización de las actividades. Como dice Gruszka respecto de

²⁵ Como ilustración de estos cambios de una unidad provincial a otra, cabe destacar que en el curso de nuestro trabajo de investigación, se modificó la estructura organizativa que albergaba a los centros de desarrollo infantil a través de convenios con las organizaciones sin fines lucro a cargo de la ahora ex Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) del Ministerio de Desarrollo Social. Actualmente parte de esa estructura integra el Programa de Salas Cuna, que se enmarca dentro del Plan “PORLAFLIA, para la protección y cuidado familiar”, iniciativa de la nueva Secretaría de Equidad y Promoción del Empleo del Gobierno de la Provincia de Córdoba.

una experiencia similar en la ciudad de Buenos Aires,²⁶ “Esta gestión welfare mix, en la que la OSC firma un convenio con el Estado que se desresponsabiliza de la toma de decisiones y de la organización de la propuesta, ocupando tan sólo un lugar de control, otorga una libertad casi absoluta a las OSC permitiendo elegir como conformar el equipo de trabajo, cuál es la remuneración de cada trabajador, y hasta cobrar a las familias por una extensión horaria” (2015: 9).

Aunque la escasez de control significa en algunos casos la posibilidad de flexibilizar los horarios, favoreciendo por ejemplo la organización del tiempo de las madres, en muchos casos va en detrimento de la calidad de la prestación del servicio, debido a la escasez de personal capacitado, los bajos salarios, la falta de recursos, a su vez en gran medida producto de la insuficiencia del financiamiento estatal.

El Estado provincial juega un papel clave en la promoción, organización y sostenimiento de la participación del Tercer Sector en los programas dirigidos al cuidado infantil, en algunos casos asociándose con organismos existentes y en otros, estimulando su creación. Sin embargo, la “onegeización” de los servicios de cuidado infantil para los sectores de la pobreza no escapa a las estrategias de recorte presupuestario y desconcentración de recursos, que desresponsabilizan al Estado del sostenimiento de estructuras edilicias y administrativas, de los salarios y las condiciones laborales del personal, entre otras cuestiones que atentan contra el bienestar de los niños y sus familias, profundizando la responsabilización de las familias.

Bibliografía

- CECCHINI, S., ROBLES, C., y FILGUEIRA, F. (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada*. CEPAL, Serie Políticas Sociales N.º 202.
- CORTÉS, R. (2002). “Una breve introducción al trabajo de Gosta Esping-Andersen”, en: *Estrategias de articulación de políticas sociales*. AAPS ediciones. CEPAL. UNQuilmes.
- CUNILL GRAU, N., LEYTON NAVARRO, C. y PERALTA ROJAS, M. (2017). “El peso de las Asociaciones Público Privadas en los Servicios para la primera infancia y los adultos mayores. Un estudio de casos en el marco de los derechos”, en *Polis* (46) | Consultado el 17 noviembre 2017. URL : <http://polis.revues.org/12362>

²⁶ Se trata del programa de Centros de Primera Infancia, dependiente de la Secretaría de Fortalecimiento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA).

- CUNILL GRAU, N. (2016). *La provisión privada de servicios de protección social. Confrontando el debate anglosajón con los imperativos de América Latina*. Revista del CLAD Reforma y Democracia N°66 (págs. 35-66).
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*, traducción de Begoña Arregui Luco, Edicions Alfons el Magnánim- IVEI, Valencia.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, traducción de Francisco Ramos, Ariel, Barcelona.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2001). “*La reconstrucción de los estados del bienestar en Europa*”, en J. Herce y J. F. Jimeno, *Mercado de Trabajo, Inmigración y Estado del Bienestar*. Madrid, Fedea. pp.73-98.
- FAUR, E. (2009). “*Organización social del cuidado infantil en la Ciudad de Buenos Aires: el rol de las instituciones públicas y privadas 2005-2008*”. Tesis de Doctorado, FLACSO-Argentina.
- GHERARDI, N.; PAUTASSI, L.; ZIBECCHI, C. (2013). “*Presentación*”, en Laura Pautassi y Carla Zibecchi (coord.) *Las Fronteras del Cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Edit. Biblos, Buenos Aires.
- GRUSZKA, M. (2015). “*Políticas sociales y derecho a la educación en la CABA: el caso de los Centros de Primera Infancia*”. Ponencia. Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales UBA, 2015.
- MARTÍNEZ FRANZONI, J. (2008). *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*, CLACSO, Buenos Aires.
- PAURA, V.; ZIBECCHI, C. (2015). “*Mujeres, ámbito comunitario y cuidado: Consideraciones para el estudio de relaciones en transformación*”, en *Aljaba*, Luján. Disponible en <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1669-57042014000100006&lng=es&nrm=iso>. Accedido en 10 dic. 2015.
- PAUTASSI L. y 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. Santiago de Chile: CEPAL.
- ROFMAN, A. (2007). “*Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos*”. Conferencia ISTR-LAC. Perú. 84-97.