



# Políticas Sociales

Estrategias para construir  
un nuevo horizonte de futuro

Argentina unida

# 1

# Políticas Sociales

Estrategias para construir  
un nuevo horizonte de futuro

Volumen 1



**PRESIDENTE DE LA NACIÓN**

Dr. Alberto Fernández

**VICEPRESIDENTA DE LA NACIÓN**

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

**JEFE DE GABINETE DE MINISTROS**

Lic. Santiago Andrés Cafiero

**MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL**

Lic. Daniel Fernando Arroyo

**Argentina unida**



Ministerio de  
Desarrollo Social  
Argentina

Políticas sociales : estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro/  
Rosa Ester Miriam Campos ... [et al.] ; compilado por Washington Uranga ;  
editado por Washington Uranga ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos  
Aires : Ministerio de Desarrollo Social de la Nación ; CEIL-CONICET ; RIPPSO ;  
Paraná : FAUATS , 2020.

Libro digital, PDF - (Políticas Sociales / 1)  
Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-1394-35-7

1. Políticas Públicas. 2. Política Social. 3. Estado. I. Campos, Rosa Ester Miriam.  
II. Uranga, Washington, comp.  
CDD 320.6

**Coordinado por:**

Cristina Díaz  
Verónica Giménez Béliveau  
Marcelo Lucero  
Washington Uranga



Buenos Aires, octubre 2020.

Dirección General de Comunicación Institucional.  
Ministerio de Desarrollo Social - Presidencia de la Nación.

Políticas Sociales: Estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro Vol. 1  
Buenos Aires, octubre de 2020.

Los contenidos de este libro son de exclusiva responsabilidad de sus autoras y  
autores; y no representan ni comprometen la opinión o el posicionamiento de las  
instituciones patrocinantes.

# Indice

<b>Prólogo</b> <b>Daniel Arroyo</b>	7
<b>El ingreso ciudadano como parte de un sistema de protección social</b> <b>Laura E. Garcés</b>	10
<b>El enfoque de derechos como horizonte de las políticas sociales</b> La evaluación de avances en la provincia de Santa Fe <b>Silvia Levín</b>	17
<b>Políticas de apoyo a la alimentación sustentable</b> Aportes en el contexto de la economía solidaria y el desarrollo local <b>Alejandro Rofman</b>	26
<b>Hacia una política federal de cuidados</b> Aprendizajes desde el territorio <b>Martín Ierullo</b>	35
<b>Una nueva institucionalidad de los servicios de cuidado en la primera infancia</b> Aportes para avanzar en clave de derechos <b>Cristina González</b> <b>Valeria Nicora</b> <b>María Fernanda Retamar</b>	44
<b>Estrategia comunicacional y uso de nuevas tecnologías</b> Mujeres emprendedoras bonaerenses de la economía social y solidaria en la post-pandemia <b>Carla Repetto</b> <b>Germán Lang</b>	50

<b>Acceso, uso y apropiación de las TIC para la inclusión socio-laboral</b> Propuestas para morigerar las ¿nuevas? desigualdades post-pandemia <b>Leticia Muñoz Terra</b> <b>Eugenia Roberti</b>	57
<b>Aspectos socio-religiosos del cuidado comunitario</b> Hacia la construcción de una nueva agenda de cuidados <b>Carla Zibecchi</b> <b>Luis M. Donatello</b>	68
<b>Trabajo en casas particulares. Desvalorización, informalidad e impactos negativos de la pandemia</b> <b>Hernán Palermo</b> <b>Verónica Casas</b>	80
<b>Mujeres madres como co-víctimas del abuso sexual infanto-juvenil</b> Repensando las políticas de cuidado <b>Ángeles Comisso</b> <b>Ester Miriam Campos</b>	89
<b>Autores</b>	98

# Prólogo

**Daniel Arroyo**

**Ministro de Desarrollo Social**

Los aportes de las universidades, del mundo académico y de la investigación tienen una enorme importancia para enriquecer la labor de gestión de las políticas públicas. Por eso, desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) hemos impulsado una serie de acciones destinadas a profundizar en la labor conjunta y complementaria entre ambos.

Si en algunos momentos existieron desencuentros o falta de coordinación entre esos dos espacios, es evidente que ni las universidades ni las políticas públicas salieron favorecidas por esa circunstancia. De allí nuestra firme determinación para llevar adelante una estrategia que nos permita volcar hacia los espacios de gestión las investigaciones y la sistematización de experiencias resultantes del trabajo académico, de la investigación y de la extensión universitaria, transformadas en contribuciones y propuestas para nuestro trabajo al frente del diseño y la puesta en marcha de las políticas sociales.

Se trata de un camino de ida y vuelta. Nuestra práctica de gestión de las políticas sociales, en este caso desde la responsabilidad particular de conducir el MDS, constituye un valioso insumo para problematizar y desarrollar la labor de quienes investigan y enseñan. Ambos espacios, desde distintos ángulos y trayectorias, son productores de nuevo conocimiento válido que, actuando de manera complementaria, enriquecen la labor de todas y todos. Es un diálogo y una integración que creemos provechosa y necesaria.

En lo personal, dada mi trayectoria que me emparenta tanto con la academia y la vida universitaria como con la gestión en el Estado, me siento sumamente alentado a transitar esta senda de cooperación como parte esencial de la construcción colectiva de mejor calidad de vida en base a una perspectiva integral de derechos, una tarea en la que estamos avanzando actualmente en la Argentina bajo la conducción del presidente Alberto Fernández.

Estoy convencido de que, tanto desde el Estado como desde el mundo académico en ciencias sociales, es imprescindible establecer puentes que profundicen la transferencia de saberes hacia las políticas públicas. E inversamente, experiencias del campo de lo público que fortalezcan y profundicen nuevos campos de investigación y desarrollo.

Lo hacemos también desde una mirada prospectiva. Sin desconocer las múltiples dificultades que nos impone la realidad y la difícil coyuntura que atravesamos, queremos construir otros horizontes de futuro que actúen como dinamizadores de nuestras prácticas cotidianas, como incentivos para las acciones creativas que nos inviten también a criticar y a mejorar nuestro modo de ser y actuar.

Pretendemos que tales iniciativas tengan en la mira, en primer lugar y como prioridad, la mejora de la calidad de vida de ciudadanas y ciudadanos; y que las tareas que impulsemos, sobre la base de la investigación y el estudio, y a través de la gestión del Estado, actuando de manera asociada, tengan repercusión directa en la vida cotidiana de las personas y de las familias.

Por ese motivo, este libro sobre *Políticas sociales: estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro*, como los que vendrán en esta misma serie de publicaciones, es un eslabón de una cadena, una pieza de una estrategia de la que forma parte y que está destinada a sumar fuerzas desde el escenario común de lo público para alcanzar mejores niveles de vida para todos y todas en la Argentina.

La totalidad de los trabajos aquí reunidos hablan de una disposición común: acercar el oído, abrir la escucha al territorio, para dejarnos interrogar por quienes allí interactúan, pero también para interpretar el mapa que se dibuja a través de las movilidades que allí transitan y las complejas dinámicas que se generan. Realidades que estamos obligados y obligadas a leer, tomando en cuenta la complejidad pero asumiendo la responsabilidad de dar respuestas que se traduzcan en gestión pública.

La riqueza y la diversidad de las contribuciones reunidas en estas páginas así lo ponen en evidencia. Porque hay desarrollo teórico, aguda conceptualización, pero también aporte de experiencias y reflexión sobre las mismas, en diálogo entre teoría y práctica; y síntesis que resultan sumamente enriquecedoras.

Los distintos capítulos transitan temas que forman parte de la agenda de las políticas sociales, tales como políticas de cuidado, políticas de ingreso, economía social y solidaria, las infancias y las problemáticas del trabajo y la producción. En todos ellos aparecen también los desafíos transversales de la integralidad de derechos, cuestiones de género, la participación, la organización comunitaria, la comunicación. Son temas hilvanados y entrelazados.



De todos los trabajos surgen propuestas para la gestión de las políticas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que tomaremos en cuenta y sobre las que seguiremos profundizando, con la colaboración de las autoras y de los autores de estas páginas; y de quienes se irán sumando con el correr del tiempo. Está claro que la agenda no se agota en este primer libro de la serie. Porque los temas son muchos, pero también lo son los aportes que ya recibimos y que seguiremos recibiendo en una convocatoria que está permanentemente abierta.

En nombre del MDS y en el mío particular, agradezco la participación de quienes contribuyeron a esta publicación y aliento a que sigan generando contribuciones. Queremos escucharlos y escucharlas, queremos avanzar y profundizar este diálogo entre la academia y la gestión.

De modo particular, llegue también mi reconocimiento y agradecimiento a la Red Interuniversitaria de Posgrados en Políticas Sociales (RIPPSO), a la Federación Argentina de Unidades Académicas de Trabajo Social (FAUATS) y al Centro de Estudios Laborales e Investigaciones (CEIL) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y a sus autoridades, que aceptaron nuestro convite y se sumaron de manera decisiva, entusiasta y comprometida para hacer posible esta iniciativa. A quienes integran el Comité Editorial de esta publicación, también muchas gracias por su tarea y sus contribuciones.

Dejo planteada la invitación a recorrer estas páginas, con apertura al diálogo desde la diferencia, pero también como una convocatoria a seguir transitando por este camino con nuevos aportes, otras ideas, sumando riquezas desde la diversidad.

# Una nueva institucionalidad de los servicios de cuidado en la primera infancia

## Aportes para avanzar en clave de derechos

**Cristina González**

**Valeria Nicora**

**María Fernanda Retamar**

**Universidad Nacional de Córdoba**

Las actividades de cuidado desarrolladas en los hogares, en los espacios comunitarios y en las instituciones estatales, privadas y público-privadas (o Tercer Sector) son esenciales para el sostenimiento de la vida de las personas y, por lo tanto, para el desarrollo de las sociedades. Sin embargo, ellas han sido tradicionalmente invisibilizadas, particularmente aquellas basadas en el trabajo no remunerado que realizan mayoritariamente las mujeres al interior de los ámbitos familiares. El trabajo de cuidados comprende todas aquellas tareas de apoyo físico y emocional, necesarias para garantizar la existencia y reproducción de las personas. Requerida durante la mayor parte de sus vidas, es particularmente importante en el acompañamiento de personas dependientes por su edad (niños y niñas, personas mayores), porque están enfermas, o tienen algunas discapacidades (CEPAL, 2020; Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014).

La crisis provocada por la pandemia de COVID-19 pone en evidencia la injusta organización social del cuidado en nuestro país y el resto de la región, expresada en un gran desequilibrio entre los cuatro ámbitos de acceso al bienestar mencionados anteriormente: las familias, el Estado, el mercado y la sociedad civil. El confinamiento de la población, la supresión de la actividad de centros educativos y de cuidado infantil, el cierre de los centros de día para personas mayores y otros servicios de atención a personas dependientes, están concentrando la carga de cuidados en las familias, especialmente en las mujeres.

En el presente trabajo queremos aportar algunas ideas para pensar la provisión de servicios de cuidados para la primera infancia en un escenario de post-pandemia, en el que suponemos se incrementará la demanda de servicios públicos en el área debido

al empobrecimiento de amplios sectores de la población como efecto de la crisis. Con este fin, en primer lugar realizaremos una breve caracterización de la provisión en materia de servicios de cuidado en la primera infancia, basándonos en nuestros trabajos de investigación previos y en curso<sup>11</sup>, con el objeto de sustentar líneas que consideramos centrales en la construcción de políticas sociales con perspectiva de género y desde un enfoque de derechos.

En segundo y último lugar, expondremos algunas propuestas que se enmarcan en lo que entendemos se presenta como un conjunto de desafíos en el actual contexto de construcción de políticas de cuidado desde los organismos nacionales.

## La institucionalidad del cuidado en la primera infancia

En los países de América Latina, los servicios públicos de cuidado infantil han experimentado un crecimiento considerable en los últimos años, como resultado de las recomendaciones de organismos internacionales, de políticas estatales y legislaciones nacionales tales como la ampliación de cobertura en materia educativa hacia las edades preescolares (3 a 6 años) y la generación de dispositivos de cuidado para las edades de 0 a 2 años (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014). El mismo estudio afirma que los programas provinciales y municipales para niños y niñas en edades tempranas y preescolares de la Argentina se encuentran entre los ejemplos más destacados, junto a experiencias como las de Chile, México, Uruguay, Perú y Panamá.

En nuestro país, la sanción de leyes como la ley nacional 27.045 de Educación Inicial, y la ley nacional 26.233 de Promoción y Regulación de Centros de Desarrollo Infantil, dan cuenta de la importancia otorgada a estos servicios. En la provincia de Córdoba, por ejemplo, ellas tienen su correlato en la ley 9.870 de Educación y la ley 9.944 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que contienen normativas vinculadas al cuidado de la primera infancia. Sin embargo, tal correspondencia normativa no se refleja en la coordinación de acciones entre ambas jurisdicciones, como así tampoco en una efectiva integración de los programas y servicios entre provincia y municipios. Como resultado, se observa una gran heterogeneidad en la prestación de servicios de cuidado infantil, que sumada a la disparidad de condiciones en materia edilicia, de formación del personal y horarios de atención, entre otros factores, redundan en una provisión desigual de los mismos.

---

11 Las investigaciones de referencia son: *Regresividad de la seguridad social en Argentina: transformaciones recientes en la institucionalidad bienestarista (2018-2019)*, bajo la dirección de la doctora Nora Britos; *El cuidado infantil en la ciudad de Córdoba. Entre el Estado y el Tercer Sector (2016-2017)*; y *El bienestar como una función compleja. La dinámica familiarismo desfamiliarización a través de las políticas sociales en la ciudad de Córdoba (2014-2015)*, dirigida por la doctora Cristina González. Todas ellas fueron financiadas por la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba (SECYT-UNC).

Un rasgo que incide fuertemente en estas diferencias y en la escasez de coordinación entre los servicios de atención a la primera infancia, es la división existente entre aquellos suministrados por las carteras ministeriales a cargo de la educación y los dedicados a las actividades asistenciales. A pesar de que unos y otros adhieren a los derechos de la infancia a una asistencia y educación integral como procesos imbricados, persiste la escisión entre el enfoque educativo y la perspectiva asistencial: mientras los primeros privilegian las metas pedagógicas, los segundos ponen el acento en el cuidado. En esta división, que además de ser una característica generalizada en el país tiene raíces históricas, la lógica educativa estatal se caracteriza por ser universalista, contar con personal profesionalizado y tener contenidos primordialmente pedagógicos. La lógica asistencial, asociada a la atención de niñas y niños en aspectos básicos como la alimentación y la higienización, se encamina fundamentalmente al apoyo de madres de los sectores populares y está a cargo, mayoritariamente, de personal auxiliar no especializado.

Sin embargo, un rasgo común que atenta contra la necesidad de conciliación entre actividades laborales y de crianza de los y las progenitores, es la persistente responsabilización a las familias –y en particular a las madres– del cuidado de las y los infantes, desde una mirada que tiende a desvalorizar a las mujeres de los sectores de la pobreza en relación al desempeño en las tareas de cuidado, a sus propias motivaciones, y a cómo organizan su vida y su tiempo. Este punto de vista no solamente desconoce los derechos de las mujeres a disponer sobre sus propias vidas, sino también el carácter de carga laboral no remunerada del trabajo doméstico y de cuidados, que generalmente llevan sobre sus espaldas como producto de una desigual distribución de género al interior de los hogares. Sumada a las demás deficiencias del sistema de cuidado infantil, esta situación resulta en que las familias en general, y las mujeres en particular, sigan teniendo las mismas dificultades para acceder a servicios de atención a la primera infancia que les permitan mejorar sus condiciones de existencia, e incluirse plenamente en el mercado laboral.

La tensión entre enseñanza y cuidado se manifiesta, en los hechos, en la desigual distribución de los recursos materiales y humanos. Asimismo, la disparidad de la oferta en relación a los cupos, edades, horarios de cobertura y accesibilidad geográfica, profundizan la desigualdad en el acceso a beneficios y derechos, coadyuvando a incrementar la demanda de las familias pobres a las organizaciones sociales y comunitarias. Cabe mencionar que la expansión de la “tercerización” de los servicios de cuidado infantil para los sectores de la pobreza ha ido de la mano de estrategias de recorte presupuestario y desconcentración de recursos, que de-responsabilizan 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 las niñas y los niños y sus familias.

Observamos que en la práctica, los propósitos de integralidad entre Estado y Tercer Sector se desdibujan, debido a la ausencia de co-gestión en la planificación de los programas y a la exigua coordinación en su ejecución. Dado que éstos son planificados en el ámbito del Estado, queda escaso margen para la acción interjurisdiccional.

## Propuestas para el mejoramiento de las políticas

Pese a que en el curso de las últimas décadas la agenda de cuidado logró introducirse en el sistema de protección social argentino, los avances en la provisión de servicios de cuidado para la primera infancia han sido limitados. Esta situación se vio reforzada debido a la desinversión y/o desregulación estatal como efecto de la aplicación de políticas neoliberales durante los últimos años. En el actual contexto de la implementación del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) como política preventiva contra la pandemia de COVID-19, la problemática de los cuidados se instala con centralidad en el debate público y en la agenda del actual Gobierno nacional, impulsando algunos consensos necesarios para avanzar en la construcción de una nueva institucionalidad en el área.

En estas circunstancias, consideramos oportuno retomar los debates pendientes en ámbitos académicos, en espacios de militancia social, feminista y de las infancias, entre otros. Ubicarnos en las necesidades de la primera infancia implica, por un lado, continuar transversalizando la perspectiva de género en todas las políticas de Estado y, por otro lado, priorizar la concertación con diferentes actores en la conformación del sistema que efectivice derechos y materialice servicios continuos y de calidad a niñas y niños.

Consideramos importante dotar de institucionalidad al vínculo entre agencias científicas y universidades dedicadas a la producción de conocimiento y acumulación de evidencia respecto de los cuidados, con las dependencias ministeriales responsables de formular políticas en el área. Esto puede expresarse en diversos dispositivos como observatorios, redes u otros consorcios federales que permitan sostener líneas de investigación que acompañen, produzcan información sensible y sinergia en las políticas públicas.

Recuperando el análisis efectuado en el primer apartado, a continuación enunciaremos algunas propuestas para la construcción de una nueva institucionalidad en las políticas de cuidados de la primera infancia, en consonancia con el plexo normativo:

- Reconocer al cuidado como un derecho humano a partir del cual se puedan fortalecer y desarrollar políticas y servicios que tengan como horizonte la universalización. Esto implica no sólo extender la cobertura sino también generar las condiciones para que los servicios a los que se accedan sean de la misma calidad en todos los sectores sociales.

- Profesionalizar y jerarquizar las tareas de las cuidadoras y los cuidadores, implementando sistemas de capacitación continua, promoviendo la formalización y acreditación de los saberes en instancias públicas, conveniando salarios y condiciones de trabajo adecuadas; y asumiendo un rol importante en la vigilancia del cumplimiento efectivo de estas regulaciones.
- Invertir en la ampliación de la infraestructura y el equipamiento existentes, mejorando las condiciones edilicias donde se encuentran funcionando centros de cuidado infantil; y construyendo nuevos espacios con criterio de prioridad en los territorios más postergados.
- Construir instancias de articulaciones interministeriales e interjurisdiccionales que aseguren servicios de calidad y con enfoque de género, capaces de avanzar respecto a la fragmentación, la heterogeneidad y la estratificación en el acceso que existe en la actualidad. Esto genera el desafío de considerar las diferencias regionales de un país federal y diverso, aunando esfuerzos para reducir las brechas sociales y territoriales de acceso a espacios educativos y de cuidado de las niñas y los niños.
- Reconocer el papel de los organismos del Tercer Sector en la provisión de cuidados a la primera infancia en los ámbitos comunitarios, garantizando una gestión público-social colaborativa en la que el Estado preserve su rol de proveedor y regulador. Revertir la lógica de utilizar a los organismos del Tercer Sector como un alivio de la carga financiera estatal, precarizando la prestación de los servicios. En su lugar se propugna un aumento de la inversión pública en la asociación pública-comunitaria de los servicios.
- Transversalizar el enfoque de género en el diseño de las políticas y en la formación integral de sus trabajadoras y trabajadores, a los fines de contribuir efectivamente en la corresponsabilización en las tareas de cuidado y no reproducir abordajes con improntas maternalistas, moralizantes y estereotipadas respecto a los roles y mandatos construidos socialmente.

Numerosos documentos han señalado la crisis de los cuidados como un problema urgente a abordar en las políticas públicas. La emergencia sanitaria desatada por la pandemia de COVID-19 expone públicamente la centralidad de las tareas de cuidado en la sostenibilidad de la vida y en la reproducción de las sociedades. Esto nos coloca ante una oportunidad histórica que tiene como desafío avanzar, de manera contundente, en la construcción de nuevos andamiajes institucionales que ubiquen al cuidado como derecho en su doble dimensión: a cuidar y a ser cuidada y cuidado, situaciones que atraviesan la mayor parte de nuestras vidas. En este marco, el Estado puede recobrar su rol central en la concertación pública, recuperando en la construcción de políticas sociales, el desarrollo y la acumulación de múltiples y diversas experiencias regionales de políticas de cuidado, como así también de la vasta producción científica sobre la temática.

## Bibliografía

Cecchini, S., Robles, C. y Filgueira, F. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada*. Serie Políticas Sociales N° 202. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2014.

CEPAL. *La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe*. Informes COVID-19. CEPAL. 2020.

González, C. y Nicora, V. *Estado y reproducción social. Los servicios de cuidado en la institucionalidad neoliberal*, ponencia presentada en el XXIV Encuentro Nacional de la Federación Argentina de Unidades Académicas de Trabajo Social (FAUATS): *Radicalización del neoliberalismo: nuevas interpelaciones al trabajo social*. Mar de Ajó, Buenos Aires, Argentina, 28 y 29 de agosto de 2019.

González, C., Nicora, V., Iriarte, N., Torrice, L., Britos N. y Caro, R. *¿Familiarización o desfamiliarización? La tercerización del cuidado infantil en la ciudad de Córdoba*, en *Conciencia Social. Revista digital de Trabajo Social* Vol. 2 N° 3. Carrera de Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Córdoba, Argentina, 2018.

Rodríguez Enríquez, C. y Pautassi, L. (coords.). *La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*. Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). Buenos Aires, Argentina, 2014.