



Grupo Temático N°6: Género, Mercado de Trabajo y Cuidados

Coordinadores: Laura Pautassi, Florencia Antoniou y Andrea Voria

Cuidado infantil: una experiencia de intervención en el ámbito agrario

Autora: Laura Luna Dobruskin

E-mails: lauradob@hotmail.com

Pertenencia institucional: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (FSOC, UBA) - Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini (CCC)

Introducción

La cuestión del cuidado infantil se ha convertido, paulatinamente, en un campo relevante tanto en el ámbito académico como en el de la política pública. Su relevancia estructural reside en su potencial incidencia en el bienestar de los hogares y los individuos, así como en sus múltiples lazos con otras esferas del bienestar tales como el trabajo, la salud y la educación.¹

En el período 2003-2015, surge en Argentina un repertorio de nuevas demandas de acompañamiento estatal frente a situaciones que no terminaban de resolverse en el marco de la disputa distributiva. La relativa novedad de algunas temáticas o áreas de intervención, no indicaba que el problema fuera reciente, si no que no estaba aún construido y definido como tal de cara a la sociedad. Tal es el caso del abordaje de la problemática del cuidado infantil.

El presente trabajo se propone realizar una aproximación al problema del cuidado infantil en el ámbito agrario, a partir del análisis de una intervención social de alcance federal, cuya

¹ Utilizaremos el concepto de bienestar –sabiendo que tiene tras de sí una larga historia de debates- para dar cuenta de las “dimensiones o ámbitos en los cuales se produce una distribución diferencial de bienes y servicios, originando grados de libertad, autonomía y posibilidades de realización personal desiguales”. (Kessler, 2014: 24).



implementación se vio virtualmente interrumpida ante el cambio de dirección en la gestión de la política pública y la puesta en marcha de un proyecto político-económico de cuño neoliberal. De esta forma, desde categorías propias de análisis de la política social, el trabajo reflexiona en torno al diagnóstico que da lugar al diseño de la política, así como a la implementación y desarrollo de sus principales lineamientos.

Este Programa, denominado “Centros Únicos Infantiles de Atención y Recreación” (CUIDAR), fue creado por el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA) en 2014, con el objetivo de ampliar y fortalecer la oferta de cuidado infantil y adolescente destinada a los hijos de los trabajadores del sector. Su propósito último consistía en contribuir a la prevención y erradicación del trabajo infantil agrario, así como aportar a la reducción de las desigualdades imperantes en la esfera de los cuidados.

Las fuentes utilizadas para llevar a cabo el trabajo se basan en la propia experiencia de trabajo de la autora en la Coordinación de Políticas de Inclusión de RENATEA (área responsable de la implementación del Programa), en los documentos elaborados en el marco del mismo y en estudios bibliográficos que abordan la problemática de los cuidados en la Argentina.

Algunos conceptos para pensar el cuidado infantil

En la última década, la literatura específica abocada al campo del cuidado infantil, ha abordado la cuestión desde diversas perspectivas, tales como la economía feminista (economía del cuidado), el enfoque de derechos, el enfoque de redes y el debate vinculado a la conciliación trabajo-familia. (Pautassi y Zibecchi, 2009).

Si bien existen diversas definiciones para el concepto de cuidado y se está aún lejos de establecer una noción unívoca de consenso, intentaremos en este trabajo aproximar su conceptualización. Los debates académicos acerca de su contenido se remontan a la década del ‘70, impulsados por las corrientes feministas anglosajonas que se desempeñaban en el campo de las ciencias sociales.

En estudios reciente, Valeria Esquivel, Eleonor Faur y Elizabeth Jelin (2012) y Laura Pautassi (2007), parten de la premisa de que el cuidado de las personas es un elemento



medular del bienestar humano y un concepto central para analizar los estados de bienestar. Las autoras plantean la relevancia del concepto de cuidado para analizar las transformaciones producidas a nivel micro (hogar y familia) y macro social (distribución de cuidado entre sectores sociales), e indagan los patrones sociales y culturales de relaciones entre géneros y clases sociales, a los que responden las lógicas de cuidado. Abordan también la problemática del cuidado intergeneracional a partir de la relación entre responsabilidades familiares y ocupacionales.

Por su parte, la autora uruguaya Karina Batthyány (2004), centra su análisis en los proveedores históricos de cuidado (Estado, mercado, familias y comunidad) y las valoraciones políticas, culturales y de género, que les otorgan carácter y sentido. La autora define el concepto de cuidado como la acción de ayudar a una persona dependiente en el desarrollo y el bienestar de su vida cotidiana (Batthyány, 2008). En términos generales lo describe como una actividad femenina y no remunerada, con escaso reconocimiento y valoración social. Las relaciones de género y la posición de la mujer en la esfera de la familia y del trabajo, estructuran su investigación.

Eleonor Faur (2009) indaga en su tesis doctoral, el modo en que las desigualdades sociales condicionan la organización social e institucional del cuidado infantil. Para ello, explora las ofertas de servicios de cuidado para niños pequeños brindadas por instituciones públicas y privadas de la Ciudad de Buenos Aires, así como las estrategias que desarrollan las mujeres de sectores populares en la organización del cuidado infantil en el ámbito de la CABA.

Faur (2009) trabaja nociones centrales para el abordaje de la temática, como son las “estrategias de cuidado infantil” y la “organización social del cuidado”. Utiliza la primera de ellas para referir a la articulación de un conjunto de prácticas desarrolladas por las familias, destinadas a cubrir el tiempo de cuidado infantil a través de la provisión de servicios públicos, privados, asistenciales, familiares, y/o comunitarios. Estas estrategias se caracterizan por su dinamismo, ya que se van transformando al ritmo de las necesidades



familiares, las restricciones laborales y la posibilidad de acceso a servicios de cuidado en el espacio público.²

Por su parte, el concepto de “organización social del cuidado” (2009: 5) es utilizado por la autora para designar la configuración resultante de la intersección entre las instituciones que regulan y proveen servicios de cuidado infantil y los modos en que los hogares de distintos niveles socioeconómicos y sus miembros se benefician de esos servicios. Partiendo de una definición de cuidado como entramado social que interviene y atraviesa las prácticas individuales o interpersonales ligadas a esta actividad, la autora explora las políticas sociales y marcos institucionales que se ponen en juego en la organización social del cuidado, así como las desigualdades socioeconómicas y de género que permean ese entramado social (Faur, 2014).

Prácticamente la totalidad de los estudios recientes coinciden en señalar la necesidad de garantizar el derecho a los cuidados de niños, niñas y adolescentes, a través de medidas de cuño universal que trasciendan las políticas de tipo asistencial. Se sostiene que el cuidado debe asignarse como una dimensión de atención central de las políticas públicas, dadas sus implicancias y sus vínculos con distintos ordenes de la vida económica y social.

Cuidado infantil en el ámbito agrario, algunas consideraciones

En Argentina, el mercado de trabajo agrario se caracterizó históricamente por ser uno de los sectores productivos con mayores niveles de inequidad, desprotección social e inestabilidad laboral, con relativa alteración de estas variables según el periodo histórico considerado. Con escasas excepciones, las condiciones de integración al mercado laboral de los trabajadores agrarios, no recibieron la misma atención que en distintos momentos concitaron otras ramas de la producción.

² La autora reconoce tres dimensiones centrales que intervienen y condicionan el carácter de las estrategias de cuidado infantil desarrolladas por las familias: el nivel de ingresos del hogar; la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, y la edad de los hijos (Faur, 2009).



La mayoría de los trabajadores se inserta en relaciones laborales transitorias, en las que perduran rasgos de precariedad mucho mayores que en otros sectores: jornadas laborales más extensas, condiciones de transporte y alojamiento deficitarios, mayor exposición a accidentes de trabajo, sistemas de pago a destajo, trabajo infantil, entre otros. Dichas condiciones se observan, especialmente, en las economías regionales, concernientes a las producciones agrícolas intensivas desarrolladas por fuera de la frontera productiva de la pampa húmeda y la gran escala. Estos atributos y sus diferentes combinaciones derivan, muchas veces, en situaciones extremas de explotación y sometimiento.

Ante las características del mercado de trabajo descriptas, el problema del cuidado adquiere dimensiones específicas y rasgos particulares en el ámbito agrario, en donde los servicios de prestación de cuidado públicos –e incluso privados- son escasos o prácticamente inexistentes. Generalmente, son las familias trabajadoras las que cargan con la responsabilidad principal en el desarrollo de prácticas y estrategias de cuidado infantil que les permitan articular las responsabilidades laborales con las de cuidado.

Las estrategias de cuidado infantil basadas en relaciones sociales de solidaridad que involucran redes familiares y vecinales, plasman entre las comunidades agrarias, quizás, su mayor alcance. Si bien en algunos casos la migración inhibe la formación estable de redes comunitarias, en muchos casos esas tramas llegan a consolidarse, actuando como dique de contención ante la falta de recursos y la ausencia de infraestructura y prestación de servicios públicos de cuidado. Los trabajadores en general y las trabajadoras en particular, se organizan para poder dejar a los niños al cuidado de mujeres (abuelas, madres, trabajadoras) que abren la puerta de sus hogares y destinan su tiempo al cumplimiento de esa tarea. En ocasiones, las tareas de cuidado voluntario son rotativas, distribuyéndose entre varias mujeres de la comunidad. Dispositivos similares de distribución de responsabilidades operan para materializar la provisión de los alimentos e insumos requeridos para llevar a cabo la labor de cuidado.

La instauración de estos mecanismos comunitarios de cuidado, carentes de recursos monetarios que faciliten su desarrollo, suelen funcionar de manera organizada y colectiva, llegando a perdurar por prologados períodos de tiempo.



La escasez de oferta pública –servicios e infraestructura de cuidado- en el ámbito rural impacta diferencialmente según el nivel de ingreso, limitando las posibilidades de los hogares más pobres y signando las trayectorias escolares de los niños y niñas desde el inicio. Los hogares más vulnerables no pueden solventar la contratación de servicios de cuidado privados y se ven directamente obligados a brindar esos servicios a costa de su tiempo. Para no ver coartada la posibilidad de generar ingresos – indispensables para la subsistencia familiar- muchas familias eligen llevar consigo a los niños y niñas al ámbito laboral, en donde se exponen a riesgos propios de la dinámica laboral y en ocasiones terminan por trabajar a la par de los adultos.

En suma, la limitada disponibilidad de ofertas de cuidado para los hijos de los trabajadores agrarios, puede devenir en la presencia de niños en establecimientos productivos, en distintas formas de trabajo infantil doméstico y de autoconsumo, o bien restringiendo las posibilidades de inserción laboral de las familias –en especial de las mujeres trabajadoras- que se ven forzadas a brindar directamente esos servicios a costa de su tiempo, limitando la generación de los ingresos necesarios para la subsistencia familiar.

El abordaje de la problemática del trabajo infantil en el sector, resulta de una naturaleza compleja, debido a que su vigencia se relaciona directamente con la estructura del mercado laboral y las especificidades de cada sector productivo. El hecho de que el trabajo infantil pueda desarrollarse tanto en ámbitos públicos como privados, “[...] sumado a la multiplicidad de factores causales o coadyuvantes, agrega dificultad a su comprensión y a la búsqueda de su resolución” (Novick y Campos, 2007: 20).

En la Argentina la incorporación temprana al trabajo es más frecuente en el medio rural que en el urbano: el 13,3% de los niños menores de 9 años ha trabajado en algún momento del año en ámbitos públicos o privados, mientras que en las ciudades sólo lo hace el 6%. A medida que se avanza en los tramos de edad, mayor es la incorporación al mundo productivo, llegando a una tasa de actividad del 56,2% entre los adolescentes de 14 a 17 años (Aparicio, 2007).

Definición de la cuestión e incorporación en agenda



Un problema público es siempre una construcción social, “(...) un hecho cultural que obedece a una determinada estructura cognitiva y moral” (Meny y Surel, 1992: 120). La identificación de problemas que se traduzcan en intervenciones públicas destinados a satisfacer determinadas demandas, se verá mediada siempre por la decisión subjetiva de la autoridad pública que, en representación de la sociedad, califique determinadas carencias como problema social. (Becker, 1964). En este sentido, el acceso de un problema a la agenda, su conversión en “cuestión” de agenda, no es libre o neutro, si no que está mediada por decisiones político-ideológicas y escenarios de coyuntura.

La Declaración Universal de los Derechos del Niño y distintos tratados internacionales suscriptos por nuestro país, conminan a los Estados a proporcionar al niño protecciones especiales que garanticen su bienestar a través de la adopción de medidas administrativas y legislativas que vuelvan efectivos esos derechos. El Estado debe velar así, por la creación de instituciones, para el cuidado de los niños, niñas y adolescentes, garantizando a los niños, cuyos padres trabajan, el derecho a beneficiarse de los distintos servicios, instalaciones y espacios de cuidado.

En este marco, desde el cuestionamiento de la perspectiva individual según la cual el cuidado de los niños, niñas y adolescentes es una función exclusivamente familiar, el Estado Nacional ha implementado en el período 2003-2015, medidas que ubicaron al cuidado infantil como un bien social, una responsabilidad colectiva a la que el Estado debía dar respuesta. Tendientes a promover la integración de los niños a sistemas de educación formales e informales, distintos organismos públicos se plantearon de forma complementaria, el objetivo de incrementar la oferta estatal de guarderías y espacios de cuidado en el sector.

En el caso del ámbito agrario, Programas del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, del Ministerio de Desarrollo Social (Buena Cosecha y Jardines de Cosecha, respectivamente), se enfocaron en el tratamiento de esta temática. Así también lo hicieron las diversas acciones desarrolladas desde la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) y las Comisiones Provinciales para la Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI), dependientes de las distintas jurisdicciones Provinciales.

En este contexto y por iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional, en diciembre de 2011 se sanciona la Ley No 26.727, conocida como Nuevo Estatuto del Peón Rural, en reemplazo de



la Ley de Trabajo Agrario de la dictadura militar (N° 2.248). La nueva Ley estipula la creación del Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrario (RENATEA)³

El trabajo territorial desarrollado por RENATEA, confrontó al organismo con problemáticas de diverso grado de conocimiento y visibilidad, entre ellas, la del trabajo infantil, presente tanto en la esfera de la producción⁴ como en el ámbito doméstico y de autoconsumo. Se observó con especial atención la presencia de un fenómeno escasamente problematizado: la presencia de niños en establecimientos productivos no en calidad de “trabajadores”, sino de acompañantes de sus padres. Su permanencia en los campos fue interpretada como consecuencia directa de la imposibilidad de los trabajadores de brindar a sus hijos formas alternativas de cuidado.

El organismo se planteó entonces –trascendiendo las atribuciones y competencias que eran asignadas *per se*- el objetivo de incrementar la oferta estatal de guarderías y espacios de cuidado en el ámbito agrario, tomando como antecedentes las experiencias ejecutadas por el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS) a través de la Comisión Nacional por la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) y sus Comisiones Provinciales (COPRETI).

Teniendo en cuenta que el artículo N° 64 del Nuevo Régimen de Trabajo Agrario (Ley N° 26.727)² establece la obligación del empleador de habilitar espacios de cuidado infantil en los establecimientos productivos para los hijos de los trabajadores, Renatea asumió el compromiso de complementar y reforzar esa tarea allí en donde fuera necesario, sin suplir las obligaciones y responsabilidades concernientes al sector empleador pero reconociendo que la vigencia plena de la Ley no sería un proceso inherente al texto de la misma, sino que requeriría de adecuaciones paulatinas y controles exhaustivos para volverse una realidad.

De esta forma, el organismo pasó a incluir en su agenda la cuestión del cuidado infantil, en el marco de las políticas de niñez, infancia, adolescencia y familia desarrolladas por el Estado nacional.

³ Se trata de un ente autárquico de derecho público estatal que recupera funciones (fiscalización, registración, capacitación) que habían sido delegadas a entidades patronales y gremiales del sector.

Durante 2014 se detectaron más de 50 casos de menores trabajando en establecimiento productivos)



Presentación de la política

El Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios creó en noviembre de 2014 el Programa Centros Únicos Infantiles de Atención y Recreación –CUIDAR- con el propósito de contribuir a la prevención y erradicación del trabajo infantil en el sector agrario a través de la firma de convenios para la concreción de proyectos locales de cuidado y atención de los hijos e hijas de los trabajadores agrarios.

Atento a la oferta vigente de servicios públicos así como a los marcos culturales y socio-económicos dentro de los cuales desarrollan sus vidas hombres, mujeres y niños; el Programa CUIDAR se instrumentó como una estrategia integral de cuidado y promoción de derechos dirigida a los sectores más vulnerables de la población rural, que buscó -acompañando la acción de entidades, organismos e instituciones públicas y/o privadas- contribuir a la erradicación progresiva del trabajo infantil, así como dar respuesta a las necesidades de cuidado, asistencia, formación y recreación de niños, niñas y adolescentes.

En términos materiales, el Programa CUIDAR tuvo por objetivo promover instalaciones y/o mejoras de Espacios de Cuidado y Contención para los niños, niñas y adolescentes a cargo del trabajador agrario que aún no habían cumplido la edad escolar y también, en contra turno, para los que asistían a la escuela, cubriendo en ambos casos la jornada laboral de los adultos a su cargo.

El Programa se instrumentó a través de la firma de convenios entre el RENATEA y la contraparte autora y responsable del proyecto presentado. Los Convenios podían suscribirse con gobiernos provinciales, municipales, asociaciones sindicales de trabajadores de cada sector o rama de actividad y/o instituciones públicas o privadas sin fines de lucro. Se trataba siempre de actores con participación local.

Considerando que, tal como plantea Merklen (2013), el territorio opera como sostén tanto de las formas de sociabilidad como de la acción colectiva, el Programa Cuidar se esforzó por reconocer la complejidad de las construcciones territoriales y la transitoriedad habitacional de un amplio sector de los trabajadores agrarios. Por eso, su particularidad -y quizás su atributo principal-, radicó en que su diseño e implementación se realizaba en función de las demandas



específicas de cada comunidad rural, de forma que cada uno de los espacios de cuidado y sus herramientas de contención se adecuaron a la realidad de las poblaciones locales. Cada uno de los 35 centros que se abrieron entre los años 2014 y 2015, contó con períodos y horarios de funcionamiento particulares, matrículas diferenciadas y abarcó edades que iban desde la primera infancia hasta la mayoría de edad.

Asimismo, el Programa contempló el hecho de que el plano doméstico de la reproducción “no se circunscribe solo a la unidad doméstica, sino que se extiende fuera de sus límites, incorporándose y apoyándose en relaciones sociales de solidaridad que involucran redes familiares y vecinales”. (Hintze, 2004: 11). De esta forma, contó con la capacidad de adaptarse a ofertas de cuidado infantil preexistentes basadas en este tipo de vínculos de solidaridad, acompañando además, la inserción de los trabajadores a cargo de estos espacios en asociaciones civiles y/o entidades gremiales. De esta forma, se logró institucionalizar parcialmente la organización de los cuidados, posibilitando el acceso a recursos y herramientas que fortalecieran su funcionamiento, sin desvirtuar el carácter solidario y la idiosincrasia propia de esas redes.⁵

Vale destacar que el Cuidar articuló en la agenda política demandas ligadas con el trabajo, la territorialidad y la equidad de género, visibilizando además la contribución de los cuidados al bienestar social. El Programa colaboró de esta forma a “[...] instalar el tema del cuidado como un problema de la política pública, retirándolo del terreno privado y desnaturalizándolo como propio de las mujeres y el hogar” (Esquivel, 2011: 11).

Por último, con respecto a las desigualdades en el territorio, entendemos que el Programa contribuyó a regular las asimetrías, al focalizar sobre uno de los sectores más postergados de la sociedad e intervenir tanto sobre el sujeto-destinatario directo de la política (niños, niñas y adolescentes de familias agrarias), como sobre los destinatarios indirectos (familias en general, mujeres trabajadoras en particular).⁶

⁵ El concepto de estrategias de supervivencia que se utiliza para referir a este tipo de relaciones de solidaridad, define a las “redes de intercambio recíproco entre parientes y vecinos como el recurso social básico con el que cuentan los marginados para sobrevivir” (Hintze, 2004: 10).

⁶ Entre las consecuencias de la implementación de esta política social, se cuenta además la creación de puestos de trabajo en el marco de la ampliación de ofertas de cuidado en las localidades.



En poco más de un año de existencia del Programa, se invirtieron cerca de seis millones de pesos en la apertura y fortalecimiento de más de treinta espacios de cuidado distribuidos en ocho provincias del país, a los que asistieron más de 3.00 niños, niñas y adolescentes hijos de trabajadores agrarios.

Actores intervinientes

A lo largo de las etapas que conforman el proceso que Acuña (2005) denomina ciclo de políticas públicas, participan individuos y grupos en permanente interacción. La intervención de los actores a lo largo del ciclo de las políticas no es pasiva ni neutral; cuando una cuestión es incluida en la agenda estatal, tanto el Estado como los diferentes actores políticos con intereses en juego, toman una posición sobre el asunto particular de intervención.⁷

No todos los actores que son relevantes – ni presentan un marcado interés- en un determinado momento del ciclo participan a lo largo de todas las fases, ya que “los actores se comportan en forma estratégica dentro de coyunturas o periodos en los que la estabilidad es suficiente como para definir objetivos” (Acuña, 2005: 23) y decidir un curso de acción que permita alcanzarlos.

En el caso del Programa CUIDAR, los actores involucrados en los diferentes momentos del ciclo de políticas públicas fueron los siguientes:

Renatea: Creó el Programa CUIDAR en noviembre de 2014 a través de una Resolución de su Director General, con un fondo de 6 millones de pesos presupuestado para el año 2015. A través de la Coordinación de Políticas de Inclusión, responsable de la implementación y desarrollo del Programa, el organismo realizó la evaluación técnica de los Proyectos remitidos por las Delegaciones Provinciales y elaboró los Convenios que viabilizan el desembolso de los fondos asignados. Participó además del seguimiento y supervisión de los proyectos en marcha, así como de las rendiciones correspondientes a los proyectos ejecutados.

⁷A efectos analíticos consideraremos al Estado como un actor más que interactúa con otros, aun cuando es evidente su diferencia cualitativa, al monopolizar el ejercicio potencial de la coerción como respaldo de sus decisiones (Alonso, 2007).



Delegaciones provinciales de Renatea: Responsables de garantizar la articulación del Programa entre la Coordinación de Políticas de Inclusión y los actores locales interesados en presentar proyectos para la creación o fortalecimiento de espacios de cuidado. Fueron las encargadas de promover el Programa a nivel provincial, de recepcionar proyectos y de colaborar con las contrapartes en su formulación. Cumplieron un rol fundamental en la evaluación ex-ante de la viabilidad. En conjunto con la Coordinación de Políticas de Inclusión participaron del seguimiento y supervisión de los proyectos en marcha, así como del seguimiento de las rendiciones correspondientes a los proyectos ejecutados. En paralelo, llevaron adelante tareas de sensibilización y formación con las familias de los niños que concurrieron a los espacios de cuidado e impulsaron la registración efectiva de todas las trabajadoras y trabajadores agrarios involucrados con el Programa.

Unidades Territoriales de Renatea: Eran la ramificación del organismo con más penetración en las comunidades agrarias. En lo que respecta al Programa CUIDAR, cumplieron funciones similares a las de las Delegaciones Provinciales pero a una escala más reducida.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación: A través de COPRETI y CONAETI, articuló acciones de prevención y erradicación del trabajo infantil con la Coordinación de Políticas de Inclusión de RENATEA.

Ministerio de Educación de la Nación: A través de acuerdos establecidos con Renatea, el Programa de Desarrollo Infantil dependiente de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas, realizó encuentros de formación y capacitación para docentes y cuidadores a cargo de los niños, niñas y adolescentes en los Espacios CUIDAR.

Los tres primeros actores mencionados pertenecieron a una misma estructura administrativa con un nivel de desagregación a nivel territorial que amerita su identificación. Esta estructura contaba con recursos del tipo estructural-económico (recursos materiales disponibles) que le permitieron llevar adelante la política en cuestión con holgados márgenes de intervención. No existían montos límites para la ejecución de Proyectos.

En clave relacional, además, los cinco actores presentados cuentan con recursos estructurales y político-institucionales, que les permitieron articular estratégicamente en el conjunto de



relaciones establecidas en el marco del Programa, así como “definir la estructura de oportunidades para ejercer influencia y presión en la arena política” (Alonso, 2007: 34).

Gobiernos provinciales, gobiernos municipales, sindicatos, cámaras empresarias, cooperativas, y demás organizaciones de la sociedad civil: Potenciales contrapartes de Renatea en la firma de Convenios. Fueron las responsables de elaborar y presentar los proyectos, así como de ejecutar y rendir los fondos que le fueran otorgados.

Otros actores de la comunidad local: Distintos actores y organizaciones se movilizaron en torno a los espacios de cuidado creados o fortalecidos a través del Programa CUIDAR. Desde trabajadores de la educación y el cuidado, hasta voluntarios, empresas y productores agropecuarios.

El recurso de la información, clave en el desarrollo de una política, se encontró siempre en posesión de todos los actores intervinientes. Los destinatarios de la política contaron, en la mayoría de los casos, con la información, el conocimiento y las habilidades básicas necesarias para asumir las tareas que se les eran adjudicadas. La decisión de democratizar el flujo informativo no sólo funciona como elemento de confianza en el intercambio entre actores (Alonso, 2007), sino que facilita y agiliza la implementación de la política.

Modelos de análisis ¿“arriba-abajo”, “abajo-arriba”?

El origen de las políticas públicas no es natural ni accidental, sino que responde a diversas formas de comprensión de las necesidades y formulación e implementación de decisiones. Siguiendo a Meny y Surel (1992), identificamos dos visiones que dan cuenta de este proceso: aquella que plantea que las políticas públicas surgen desde la base, a partir de las necesidades y problemas de los habitantes que interpelan a las autoridades políticas; y otra que entiende que las necesidades son modeladas por la autoridad pública.

En el caso del Programa CUIDAR, consideramos que la visión que prevalece es aquella que plantea el surgimiento de la política a partir de una decisión de gobierno de “abajo hacia arriba” (Subirats, 1992). Este modelo analítico, permite comprender el proceso por el cual el diseño y formulación de la política adaptó su contenido al contexto local y las capacidades reales de las organizaciones que la efectivizarían. Nuestra política asumió, desde el inicio,



que su implementación se revelaría como un escenario en el que intervendrían actores no-estatales de peso, por lo que el contenido de la política sería condicionado por el momento de su ejecución.

Entre los aspectos del Programa que respondían al modelo “abajo-arriba” destaca, en primer lugar, el hecho de que la disposición de creación del Programa gozara de grandes márgenes de flexibilidad para adecuarse a los procesos concretos que podrían tener lugar sobre el terreno al momento de la ejecución (Meny y Surel, 1992). En el mismo sentido, los Proyectos que vehiculizaron la política fueron presentados por actores de vinculación directa con el territorio, de distinto carácter y nivel, tales como Municipios, sindicatos o sectores eclesiásticos. De esta forma, Renatea fue el encargado de canalizar iniciativas con base en las mismas comunidades agrarias.

La hipótesis de la que parte la aproximación “abajo-arriba”, presume que una buena puesta en práctica depende de factores que no pueden ser previsto por quienes deciden la política, ni están a su disposición (Subirats, 1992). En este sentido y como se mencionó, la particularidad del Programa radicó en que su diseño e implementación se realizó en función de las demandas específicas de cada comunidad rural, de forma que cada uno de los espacios de contención y sus herramientas de cuidado se adecuaran a la realidad de las poblaciones locales.

Reflexiones finales

El sector agrario, se caracterizó históricamente por detentar los índices de pobreza, informalidad y precariedad laboral más altos en relación a los existentes para las áreas urbanas. Pese a ello, el desarrollo de las políticas sociales en el período 2003-2015, y en particular durante el segundo mandato de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, representa una reparación -parcial- hacia este sector, a través de la restitución de los derechos conculcados por el gobierno dictatorial.⁸

⁸ El Estatuto del Peón Rural de 1947, impulsado por el primer gobierno peronista, fue derogado en 1980 por la dictadura cívico-militar. Se trató del antecedente directo de la Nueva Ley de trabajo Agrario de 2012.



Las políticas sociales que atravesaron fuertemente a los trabajadores del sector generando una nueva forma de relación con el Estado, impactaron en sus destinatarios dando lugar a la elaboración de nuevas subjetividades. El vínculo con el Estado, por primera vez desde hacía 65 años, se construía en torno a las propias representaciones de los trabajadores.

Este proceso incipiente, se vio interrumpido con el cambio de gobierno del 10 de diciembre de 2015, dando inicio a un proceso de desmantelamiento de los dispositivos de protección social construidos en la etapa anterior, aún frágilmente arraigados.

Kessler (2011), adoptando la idea de dinámicas propias de cada esfera, plantea que habrá mayor tendencia a la igualdad en la medida en que puedan incorporarse criterios o políticas específicas que contrapesen a los ingresos como principio distributivo en cada una de ellas. La Nueva Ley de Trabajo Agrario se crea, precisamente, con el espíritu de modificar el *status quo* y nivelar la balanza de la desigual relación centro-interior.

El programa Cuidar -acotado en el tiempo, pero extenso en su alcance territorial- se implementó como forma de intervención sobre la desigualdad en la esfera del cuidado infantil, tendiente a disminuir sus inequidades. En poco más de un año de existencia, se invirtieron 6 millones de pesos en la apertura y fortalecimiento de 35 espacios de cuidado distribuidos en ocho provincias del país, a los que asistieron más de 3.700 niños, niñas y adolescentes hijos de trabajadores agrarios.

Bibliografía

- Acuña, C. (2005). Notas sobre la metodología para comprender (y mejorar) la lógica político- institucional de las estrategias de reducción de la pobreza en América Latina. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- Alonso, G. V. (Ed.) (2007) *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo libros. Capítulo I.



- Aparicio, S. (2007). “El trabajo infantil en el agro”. En *El trabajo infantil en la Argentina: Análisis y desafíos para la política pública*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social- Organización Internacional del Trabajo, Buenos Aires: Autor.
- Batthyány, K. (2008): Género, cuidados familiares y usos del tiempo». Informe final de investigación Uso del tiempo y trabajo no remunerado de las mujeres en Uruguay (2007- 2008), Montevideo, UNIFEM, INE. Documento electrónico: <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/35456/Libro+Las+bases+invisibles.pdf/54ce0b10->
- Batthyány, K. (2004). Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino? Una mirada desde el género y la ciudadanía social. Montevideo: CINTERFOR/ UdelaR.
- Becker, G. S. (1993). *Human capital. A theoretical and empirical analysis with special reference to education*, The University of Chicago Press, New York (3° ed.).
- Esquivel, V., Faur, E. y Jelin, E. (2012). Hacia la conceptualización del cuidado: familia, mercado y estado. En E. Jelin, E.; V. Esquivel y E. Faur (coords.), *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado* (pp. 11-43). Buenos Aires: IDES.
- 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”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro Regional de América Latina y el Caribe, Área de Práctica de Género.
- Faur, E. (2009). Organización social del cuidado infantil en la Ciudad de Buenos Aires: el rol de las instituciones públicas y privadas 2005 – 2008. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires.
- Faur, E. (2014). *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Hintze, S. (2004): Capital social y estrategias de supervivencia. Reflexiones sobre “el capital social de los pobres” en DANANI, Claudia. *Política Social y Economía Social: Debates Fundamentales*. Buenos Aires: Altamira.



- Kessler, G. (2014): *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. Páginas 13 a 57.
- Kessler, G. (2011): Exclusión social y desigualdad ¿Nociones útiles para pensar la estructura social argentina? En Lavboratorio/on line, Revista de estudios sobre cambio social, año XII, número 24, verano 2011. Buenos Aires. IIGG. FSOC. UBA.
- Mann, M. (1997). *Las fuentes del poder social*, I. , Madrid: Alianza
- Meny, Y. y Surel, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Madrid: Ariel.
- Merklen, D. (2013) “Las dinámicas contemporáneas de la individuación” en Castel, R.; Kessler, G.; Merklen, D. y Murard, N. *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?.* Buenos Aires: Paidós.
- Novick, M. y Campos, M. (2007). El trabajo infantil en perspectiva. Sus factores determinantes y los desafíos para una política orientada a su erradicación. En S. Aparicio et al. *El trabajo infantil en la Argentina. Análisis y desafíos para la política pública* (pp. 19-52). Buenos Aires: OIT-MTEySS.
- Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2009). 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. Documento preparado para la iniciativa CEPAL/UNICEF en América Latina y el Caribe: “Pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía”. Santiago de Chile: autor.
- Pautassi, L. (2007). El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos. En UN. CEPAL. Unidad Mujer y Desarrollo N° 87. Santiago de Chile: CEPAL.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.