

LAS TRAMPAS DE LAS DESIGUALDADES:

El cuidado de la primera infancia en Santa Cruz de la Sierra¹

Flavia Marco Navarro

Resumen

El artículo recoge parte de una investigación sobre la oferta estatal de cuidado para infantes menores de cuatro años en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra. La teoría del cuidado, a la que se acoge la investigación, representa un aporte sustancial para las políticas públicas y para las ciencias sociales, mostrando el carácter vital del cuidado y la necesidad de que sea asumido como responsabilidad estatal. Con esta impronta, el artículo da cuenta de la magnitud de los servicios de cuidado infantil a cargo de la gobernación de Santa Cruz y del municipio de Santa Cruz de la Sierra, identificando la insuficiencia en términos de cobertura, de regulaciones, de controles de calidad del servicio prestado, así como de calidad del empleo de las trabajadoras de estos centros.

Cuidados/ género/centros de cuidado infantil

¹ Este artículo se basa en la investigación "El cuidado infantil como responsabilidad estatal. Estudios de caso en las ciudades de La Paz y Santa Cruz de la Sierra" elaborada por Flavia Marco y Carmen Sánchez para ONU Mujeres, con la cobertura institucional de la Coordinadora de la Mujer, febrero 2022.

Introducción

El cuidado comprende una serie de actividades desarrolladas para proveer bienestar y satisfacer necesidades de la vida cotidiana. Es una actividad generadora de valor, aun cuando la gran parte del cuidado es provisto por las mujeres de manera no remunerada en sus hogares (Oxfam, 2019). Esta forma de organización social del cuidado, donde los varones al interior de las familias tienen un rol secundario, y el Estado tiene un papel residual, genera desigualdades entre mujeres y varones e impacta negativamente en el ejercicio de los derechos políticos, económicos y sociales de las mujeres. También genera y reproduce desigualdades socioeconómicas.

En efecto, la resolución del cuidado en las familias y la ausencia de oferta del Estado impacta en la población receptora, pues, por ejemplo, la estimulación temprana y atención de las y los infantes queda librada al poder adquisitivo de sus familias (para contratar un centro infantil o una “niñera”) o a la suerte de coger uno de los escasos cupos de los centros infantiles municipales, o al tiempo disponible de una madre que resigna su ocupación laboral. Por ello, esta organización social del cuidado reproduce las desigualdades socioeconómicas, mientras que un Estado cuidador las puede compensar. Al igual que con la primera infancia, en las otras poblaciones receptoras de cuidado, es decir las personas adultas mayores, enfermas crónicas, con discapacidades, la recepción del cuidado también queda librada a las posibilidades económicas y al tiempo disponible de las familiares mujeres. En resumen, en la forma actual del cuidado, operan las trampas de la desigualdad.

En efecto, el cuidado es un tema de igualdad de género, pero también remite a desigualdades de ingresos, urbano-rurales, étnicas y otras. Es una experiencia situada, y un área privilegiada para ver la interseccionalidad de la desigualdad. Sin embargo, la invisibilidad estadística del tema, que es reflejo a su vez de la invisibilidad económica, social y política del cuidado, dificulta apreciar esta intersección de dimensiones causales de desigualdad.

“ En efecto, el cuidado es un tema de igualdad de género, pero también remite a desigualdades de ingresos, urbano-rurales, étnicas y otras. ”

La primera infancia, según el Código Niña, Niño y Adolescente en Bolivia, es la etapa de vida comprendida entre el nacimiento hasta los 5 años de vida, aun cuando desde diversos criterios de especialistas, la primera infancia llega a los 8 años de edad. Este

estudio abarcó como población receptora de cuidados a infantes de 0 a 4 años, por ser quienes están fuera del sistema escolar y quienes tienen menor cobertura.

Es de suma relevancia dejar constancia de la coyuntura en que se realizó la investigación fuente de este artículo, que tuvo lugar entre noviembre de 2021 y enero de 2022. En primer término, los centros infantiles municipales se encontraban cerrados desde hace casi dos años, debido a la pandemia del COVID 19. En segundo lugar, los gobiernos sub nacionales llevaban 6 meses en funciones al momento del levantamiento de información.

En cuanto a la metodología, la investigación fue de nivel explicativo, con predominancia de técnicas cualitativas. Se acudió a fuentes tanto primarias como secundarias de información, incluyendo la recopilación bibliográfica y de fuentes estadísticas oficiales, así como la realización de entrevistas y focales.

La Oferta Estatal de Cuidado Infantil.

Los centros de cuidado infantil estatales implican que el Estado está asumiendo su parte de responsabilidad en el cuidado, en otras palabras, está haciendo efectiva la corresponsabilidad estatal del cuidado. La responsabilidad es también de las escalas municipales de gobierno, ojalá bajo el paradigma de “ciudades cuidadoras” (Rico y Segovia, 2021). Estos servicios representan una contribución para la autonomía económica de las mujeres y son un requisito para el ejercicio del derecho al cuidado. Pueden también cumplir un rol en materia de igualdad social, puesto que pueden compensar las desigualdades que existan entre los hogares (en términos de posibilidades de nutrición infantil, de educación de los padres y madres, de tiempo disponible de ellos, entre otras) y que afecten niños y niñas.

En la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, la oferta estatal de cuidado infantil proviene de dos fuentes: la gobernación y el Gobierno Municipal, según se detalla a continuación.

La Oferta de la Gobernación de Santa Cruz.

El Programa Departamental de Atención Integral a Niños Menores de 5 Años-PDAIN-5, conocido como “guarderías autonómicas”, tiene el propósito de brindar una atención integral en salud, educación inicial, protección y nutrición a

7.000 niños menores de seis años, que viven en áreas urbanas, periurbanas y rurales del Departamento. Las denominadas “guarderías autonómicas” desarrolladas en el marco de este programa alcanzaban en el momento del estudio a 150, de las cuales 51 estaban en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra. En algún momento llegaron a ser 175 guarderías, llegando a atender a 7000 niños y niñas en todo el Departamento.

En el año 2009 cerraron 25 “guarderías familiares”,² puesto que la gobernación contrató una evaluación externa y como resultado de los hallazgos de la misma, se decidió cerrarlas debido a problemas de higiene y seguridad, entre otros. Esta fue una iniciativa poco popular, pero responsable. Además, las malas prácticas que tenían algunas de estas iniciativas, hicieron que las guarderías tengan mala reputación.

“ Post pandemia, resulta preocupante la drástica reducción de número de centros de cuidado infantil, así como el presupuesto asignado para tal fin. ”

En general, las guarderías autonómicas funcionaban inicialmente de 6 de la mañana a 18 horas, pero luego pasaron de 7 a 17 horas o de 8 a 18 horas, destacando en este aspecto en comparación a los centros infantiles municipales e incluso a las guarderías privadas que ofrecen un horario más reducido.

Las guarderías autonómicas adoptaron distintos formatos en provincias, dependiendo de los acuerdos suscritos con cada municipio y otras entidades públicas, pero por lo general la gobernación financiaba los alimentos perecederos y el personal, y los servicios de limpieza y los alimentos frescos eran contraparte de los municipios. En todos los casos, las guarderías autonómicas ofrecen 4 comidas y atienden a infantes de 6 meses a 4 o 5 años.

Las familias daban un aporte variable según el municipio y la institución contraparte (de Bs. 170 en Santa Cruz de la Sierra), la institución aliada, que servía para mejorar ciertos aspectos y para cubrir la alimentación fresca. Es así que el último año pre pandemia que estuvieron abiertas (2020) se pusieron cámaras en todos los centros infantiles, lo que ayudó en algunos casos de reclamos de las familias respecto de las educadoras, aun cuando en general se identificó una relación fluida y de mucho respeto entre las madres y las guarderías.

² Casas de familia, donde una madre se hace cargo del cuidado de los y las infantes del barrio, recibiendo alimentos (que donaba el Programa Mundial de Alimentos) y recursos para mejoras básicas de infraestructura.

Antes del cierre por la pandemia funcionaban en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra 51 guarderías autonómicas atendían a 3500 infantes. Destacan los resultados³ obtenidos en materia de nutrición, evaluados según la escala de Nelson Ortiz y las evaluaciones del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, que invitó a la Gobernación (gestión anterior) a compartir la experiencia como buena práctica con sus pares de otros departamentos. Post pandemia, resulta preocupante la drástica reducción de número de centros de cuidado infantil, así como el presupuesto asignado para tal fin.

Los Centros Infantiles Municipales (CIM).

En la arquitectura institucional del Gobierno Autónomo Municipal (GAM) de Santa Cruz de la Sierra, el cuidado infantil corresponde a la Dirección de Asuntos Generacionales, bajo la cual se encuentra la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia, que tiene como uno de sus objetivos “Garantizar el pleno desarrollo de los niños de 1 a 5 años en educación inicial, a través de los centros infantiles municipales (GAM SCZ, 2021 b. P. 3).“

En el organigrama vigente se mantiene la Secretaría de Desarrollo Humano como el paraguas institucional para los temas de género y generacionales. No obstante, el mecanismo para el avance de las mujeres ha sufrido una degradación. En efecto, desde su creación en 1997 funcionaba como una Dirección, mientras que actualmente se trata de un “departamento” bajo la Dirección de Asuntos Generacionales.

“ Este cambio de concepción en cierta manera encuentra un retroceso con la Ley Avelino Siñani y Elizardo Pérez, pues esta norma habla de educación en familia comunitaria, para los y las más pequeños, restando énfasis a la educación inicial en sí misma como obligación estatal. ”

El programa Centros Infantiles Municipales se desprende del Programa Atención Integral a niñas y niños menores de 6 años (PIAN- 6) que en la década de los noventa fue parte de las políticas nacionales de protección y atención integral a la primera infancia. Asimismo, la educación inicial pasa a concebirse como un nivel en sí mismo y el tramo de 0 a 5 años como destinatario de educación institucionalizada desde la

³ Para un análisis de la calidad del servicio consultar Kinitro, 2021.

Ley de Reforma Educativa de 1994 (GAM SCZ, 2021 b). Este cambio de concepción en cierta manera encuentra un retroceso con la Ley Avelino Siñani y Elizardo Pérez, pues esta norma habla de educación en familia comunitaria, para los y las más pequeños, restando énfasis a la educación inicial en sí misma como obligación estatal.

La justificación para los CIM tiene cierta continuidad en la anterior y la presente gestión de gobierno municipal: “El Gobierno Autónomo Municipal de Santa Cruz de la Sierra, motivado por el compromiso social de protección a la niñez, en especial previniendo cualquier situación de vulnerabilidad en que se pueden encontrar niñas y niños menores de 4 años mientras sus padres realizan sus actividades laborales o formativas fuera del hogar, amparándose en leyes y normativa vigente, con el propósito de proteger a la niñez de probable situación de riesgo, y en atención a la demanda social; asume la responsabilidad de fortalecer el Programa Atención Integral a Niñas y Niños menores de 4 años con el fortalecimiento de los centros infantiles municipales, y con el propósito de beneficiar a la población con atención, protección, educación, nutrición y salud (GAM SCZ, 2021 b. P. 18)”

“ En Santa Cruz de la Sierra la cobertura de los servicios públicos de cuidado infantil era de 13,15% en el año 2020.

En la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, todos los CIM cuentan con infraestructuras construidas ad hoc, atienden a infantes de 6 meses a 5 años, entregan 4 comidas y abren de 7:30 a 16 horas.

En los hechos, muchos centros atienden de 8 a 16 horas, lo que representa un problema para el ingreso de las madres a sus fuentes de trabajo, pero de otro modo se estaría exigiendo a las trabajadoras que excedan las 8 horas de trabajo (a no ser que hubiera varios turnos de trabajo). De todas formas, hay muchas trabajadoras que se desempeñan en los CIM durante 10 horas diarias (entrevista a ex personal de los CIM).

Hasta antes de la pandemia había 33 CIM en funcionamiento, que tenían un costo de Bs. 220 mensuales para las familias y cubrían alrededor de 1600 infantes (GAM. SCZ, 2020). Cabe señalar el alza en el copago de las familias, pues en el año 2015 era de Bs. 35, ya el 2017 era 150 y fue subiendo progresivamente.

Entre las distintas salas, cada establecimiento tiene capacidad aproximada para unos 100 infantes. Sin embargo, esta capacidad no siempre se utiliza y la calidad del

empleo de las cuidadoras y la calidad del servicio prestado dejan bastante que desear.

De igual forma, las entrevistas del estudio revelan la carencia de requisitos y controles mínimos de calidad. De todas formas, desde el propio GAM hay cierto control interno, aunque con componentes muy limitados. Durante las gestiones de 2017, 2018 y 2019 e inicios de 2020 hubo tres supervisoras para 33 guarderías. El control de calidad estaba supeditado a las auditorías internas. En el caso del personal entrevistado, se recibió una sola auditoría en 3 años y revisaba aspectos como la infraestructura y el equipamiento.

El 2020 y el 2021 los CIM estuvieron cerrados, y esto incidió en una falta de ejecución presupuestaria. Estos abrieron nuevamente en mayo de 2022. En el análisis de los programas ejecutados en la gestión 2021, se constata un presupuesto inicial de Bs. 12.860.199 y tan solo Bs. 2.250.185 ejecutados, explicados por el cierre de las guarderías por motivos de la pandemia del COVID 19. El monto ejecutado en su mayoría se gastó en la contratación de personal eventual. En el POA 2022 se pudo constatar que el presupuesto asignado a los CIM asciende a Bs. 14.902.398, de los cuales por normativa nacional solo el 20% es para ítem, lo que sin duda significa un obstáculo para la necesaria ampliación de contrataciones para personal de los CIM.

Conclusiones

La investigación en la que se basa este artículo muestra que en Santa Cruz de la Sierra la cobertura de los servicios públicos de cuidado infantil era de 13,15% en el año 2020, antes de los recortes presupuestarios operados en la materia a nivel departamental. Claro que a la oferta pública hay que agregar la privada, que no está cuantificada y que se estima en 600 centros de cuidado infantil, conocidos como jardines infantiles o guarderías, con lo que la cobertura prácticamente se duplica.

Los centros de cuidado infantil con servicios de calidad juegan un rol determinante en el desarrollo de niños y niñas y posibilitan una redistribución más equitativa del cuidado entre Estado, familias, mercado y comunidad (Marco, 2014).

Los centros de cuidado infantil estatales cumplen un rol en materia de igualdad social, puesto que pueden compensar las desigualdades entre los hogares y que afecten niños y niñas (en términos de posibilidades de nutrición infantil, de educación,

de tiempo disponible de padres y madres, entre otras) y contribuir a cerrar las brechas de género.

El cuidado es competencia exclusiva de gobiernos departamentales y municipales, desde que la Constitución Política les fija como competencia a ambos la “Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad” (art. 300 y 302 CPE). A esta competencia “paragua” se suman otras normas específicas para la primera infancia a las que los prestadores públicos de cuidado analizados en este estudio recurren como respaldo a los programas y proyectos en curso, aunque el cumplimiento de los mismos enfrenta dificultades.

Cabe recordar que la distribución de competencias, sea cual fuere, no exime al Estado Boliviano de sus responsabilidades como garante de derechos en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos integrados al bloque de constitucionalidad. En otras palabras, las obligaciones del Estado vinculan a todos los órganos y escalas de gobierno al marco internacional que es muy claro en cuanto a las obligaciones del Estado en materia de cuidado en general, y, en particular, como proveedor y regulador del cuidado de la primera infancia.

Para concluir, podemos señalar que la gestión de los centros infantiles estatales presenta importantes desafíos, por lo que se sugiere avanzar en:

- ✦ Ampliación de cobertura.
- ✦ Regulación y fiscalización de la calidad del servicio.
- ✦ Profesionalización de las cuidadoras.
- ✦ Trabajo decente de las cuidadoras.
- ✦ Canales de comunicación con familias, incluyendo a los padres varones.
- ✦ Involucramiento de padres (varones) en cuidado.
- ✦ Modalidades de participación de las madres y padres como alternativas formativas de democratización del trabajo del cuidado.

Bibliografía

Gobierno Autónomo Municipal de Santa Cruz de la Sierra (2021a), POA 2022.

Gobierno Autónomo Municipal de Santa Cruz de la Sierra (2021b), Secretaría Municipal de Desarrollo Humano. Informe de Gestiones 2015 – 2020. Dirección de Asuntos Generacionales.

Marco, Flavia (2014). Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina. Igualdad para hoy y mañana. Serie Políticas Sociales No 204, Santiago de Chile, CEPAL.

OXFAM (2019). Tiempo para cuidar. Compartir el cuidado para la sostenibilidad de la vida. La Paz: OXFAM.

Rico, María Nieves y Segovia, Olga (2021). El derecho a una ciudad cuidadora. En, M. Herrera, S. Fernández, N. De la Torre & C. Videtta (coords.), Tratado de Géneros, derechos y Justicia (1.a ed.), Editorial Rubinzal Culzoni.

Autora

Flavia Marco Navarro, es abogada egresa de la Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra (UPSA), magister en Derecho Económico por la Universidad de Chile, y especialista en estudios de género y sociedad. Ha sido docente de universidades en Bolivia y Chile y tiene publicaciones en diversos países sobre empleo, seguridad social, cuidado y otros temas relativos a políticas sociales.



Trabaja como consultora independiente para organismos internacionales, de la cooperación y entidades no gubernamentales. Es investigadora del Centro para el Desarrollo Humano y Sostenible (CEPAD).

E-mail: marconavarroflavia@gmail.com

Editor

Rubens Barbery Knautd, Presidente del CEPAD. Premio Nacional Gunnar Mendoza a la Gestión Cultural. Economista de profesión (Santiago – Chile), con una Maestría en Economía de la Universidad de Georgetown y dos especialidades en Desarrollo Local (OIT). Ha trabajado como consultor y coordinador de varios proyectos de investigación y desarrollo en Bolivia y el exterior. Cuenta con diversas publicaciones en formatos distintos y sobre temas de su especialidad.



E-mail: rbarberyk@cotas.com.bo

Es una publicación de:



Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible (CEPAD)

Calle Raquel de Busch #69

4° anillo, entre Av. Cristo Redentor y Av. Beni

Telf. (591-3) 3434208 ; 3434192

info@cepad.org

www.cepad.org

FB: Cepad.Bolivia

IG: Cepad.Bolivia

Santa Cruz de la Sierra – Bolivia

Este Boletín Metáfora es elaborado con el apoyo de:

