

Diálogos sobre políticas de cuidado en la Argentina

Relatoría del encuentro
realizado el 27 de marzo
de 2014

Índice

Diálogos sobre políticas de cuidado en Argentina	3
Primer encuentro de 2014. La agenda legislativa de 2014 en materia de cuidado.....	4
Presentación a cargo del diputado Héctor Pedro Recalde	4
Presentación a cargo de la diputada María Virginia Linares.....	9
Debate final y reflexiones.....	10

Diálogos sobre políticas de cuidado en Argentina

La problemática del cuidado cobró una creciente relevancia durante los últimos años, hasta consolidarse como un tema central dentro del campo de la protección social, que exige ser abordada por las políticas públicas. Desde un enfoque de derechos, implica que todo ciudadano tiene derecho tanto a cuidar como a ser cuidado. En este sentido, los grupos poblacionales que por sus particularidades constituyen el foco de las políticas públicas de cuidado son los niños, niñas y adolescentes, los adultos mayores y las personas con discapacidad.

A continuación se describen algunos de los aspectos que es necesario contemplar para abordar esta problemática:

- La problemática del cuidado está atravesada **en forma transversal** por una perspectiva de género, ya que las actividades vinculadas con la provisión de servicios asociados están, por lo general, a cargo de las mujeres. Esto tiene implicancias significativas en las oportunidades y opciones de realización personal y laboral de las mujeres, y afecta el logro de la igualdad de género.
- **La manera en que las sociedades abordan y organizan la provisión de cuidados impacta en la inserción laboral de las personas y afecta en forma desventajosa a las familias con menos recursos.** En las últimas décadas produjo una inserción masiva de las mujeres en el mercado de trabajo, sin que se haya modificado la manera en la cual se organiza el cuidado de las personas dependientes del hogar. Las mujeres son, todavía, las principales responsables de esta tarea. En general, las familias que poseen mayores recursos económicos pueden cubrir sus necesidades de cuidado a través de establecimientos dedicados a esta actividad (jardines maternos, de infantes, etc.) o de la contratación de personas dedicadas a esta tarea. En cambio, las familias con menores ingresos no tienen esta posibilidad, lo cual afecta el acceso equitativo al empleo o a la realización de actividades para mejorar la empleabilidad, como la orientación laboral o formación para el trabajo.
- Por eso, a la hora de analizar y llevar adelante políticas públicas de cuidado, resulta indispensable resaltar **la necesidad de avanzar hacia esquemas de corresponsabilidad social en materia de cuidado** (tanto entre el Estado y las familias como entre los varones y las mujeres que conviven al interior de estas últimas). Implica también considerar la cuestión de la oferta privada-mercantil y comunitaria.
- **Es necesario que tanto el cuidado, en sus múltiples aristas, como (de modo crucial y prioritario) el cuidado infantil alcancen mayor visibilidad en la agenda pública.** Para eso, parece necesario conocer el tema en profundidad y aprender de las políticas públicas que ya están en marcha en la Argentina, revisar las experiencias comparadas, y generar diálogos entre voces y experiencias diversas.

En este sentido, un conjunto de instituciones que desarrollan aportes al debate sobre los mejores caminos para alcanzar la equidad social propusieron conformar un ámbito de diálogo que nuclea a funcionarios públicos de distintos niveles jurisdiccionales, miembros del poder legislativo, actores sociales y económicos, académicos y representantes de organismos de cooperación internacional para informar el debate público sobre la materia. Los coorganizadores de los Diálogos sobre políticas de cuidado en la Argentina, que se desarrollaran en principio entre lo que resta del 2012 y 2013, son el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización

Internacional del Trabajo (OIT), UNICEF, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y CIPPEC, a través de su Programa de Protección Social.

Este documento presenta una relatoría del primer encuentro de 2014 (séptimo del ciclo de Diálogos), realizado el 27 de marzo.

Primer encuentro de 2014. La agenda legislativa de 2014 en materia de cuidado

El primer encuentro del ciclo 2014 se centró en la presentación de la agenda legislativa para este año en materia de políticas de cuidado, por parte de diputados de diferentes espacios políticos. Para ello, se contó con las presentaciones de:

- **Diputada María Virginia Linares** – GEN.
- **Diputado Héctor Pedro Recalde** – Frente para la Victoria.

La moderación y los comentarios finales estuvieron a cargo de **Eleonor Faur**, oficial de enlace de UNFPA.

El perfil de público alcanzado durante los encuentros realizados en 2013 se mantuvo: se contó con la participación de funcionarios nacionales y subnacionales, legisladores, académicos y con representantes de organismos de cooperación internacional, lo que permitió generar un espacio dinámico que, sin duda, tiene el potencial de enriquecer las perspectivas sobre las políticas de cuidado en la Argentina.

Presentación a cargo del diputado Héctor Pedro Recalde

El diputado Héctor Pedro Recalde comenzó su exposición mencionando algunas cuestiones en torno al concepto de cuidado. En particular, resaltó que:

- Usualmente se realiza en los hogares con el objetivo de proveer servicios para los miembros de la familia.
- Generalmente lo realizan los adultos para sostener a personas dependientes como niños o adultos mayores.
- Implica tareas de alimentación, de educación, de entretenimiento, de limpieza y cualquier otra necesidad relativa al mundo de la “provisión”.

A continuación, el diputado señaló algunas razones por las cuales es necesario contar con una agenda de cuidado: porque no está reconocido aún como una necesidad y, por lo tanto, está invisibilizado; porque sigue sin reconocerse como trabajo, pese a que aportan gran valor; porque, en la mayoría de los casos, quienes se ocupan del cuidado son las mujeres. Avanzar en la creación de una agenda de cuidado implica, a su vez, que la legislación que se discute en el Congreso no reproduzca la discriminación de género que hoy ya tiene, por ejemplo, la Ley de Contrato de Trabajo.

Recalde señaló que todas y todos fuimos objeto de tareas de cuidado o seremos receptores de cuidado en algún momento de nuestras vidas. Además, explicó quiénes son las personas dependientes:

- Las niñas y los niños desde el momento del nacimiento hasta que adquieren capacidad de supervivencia autónoma.
- Mayores adultos y personas con discapacidad.

A continuación, el diputado expuso sobre la feminización del cuidado y lo ejemplificó señalando que “acá [en el espacio de Diálogos] hay pocos hombres. Esto muestra la naturalización y feminización del cuidado”. La feminización del cuidado responde a un estereotipo que sostiene gran parte de la sociedad sobre las cualidades femeninas para esta tarea, que aparece como “natural” para las mujeres.

Esta feminización del cuidado, sostuvo Recalde, se puede observar a través de las encuestas del uso del tiempo, donde la mujer declara dedicar más horas que el hombre en un mismo hogar. Cabe aclarar que, el diputado señaló que cambiaría el nombre de las encuestas por encuestas de empleo del tiempo para enfatizar al cuidado como trabajo.

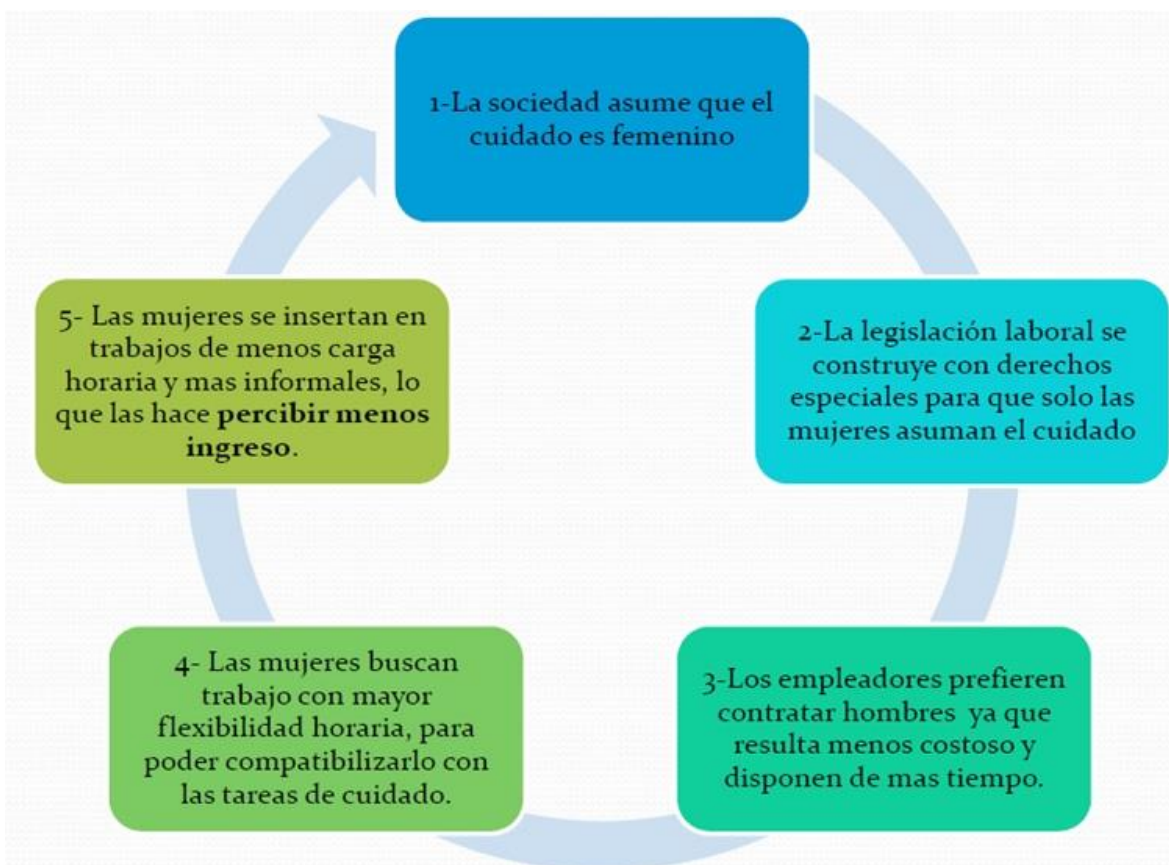
En la misma línea, Recalde afirmó que en estos temas es común que la mujer pida ayuda a otras mujeres de la familia. Esta práctica mantiene la invisibilidad de la tarea y si la sociedad no toma conciencia de este problema, la solución va a ser más difícil.

Así, las tareas de cuidado aparecen como un segundo trabajo que muchas veces dificulta el desempeño femenino en el trabajo remunerado, fuera del hogar. Esto genera disparidades en las preferencias de algunos empleadores al momento de contratar personal femenino o masculino. Esto se refuerza por el hecho de que las mujeres cuentan con licencias diferenciadas: una situación que ejemplifica las consecuencias negativas que ciertas medidas pueden traer pese a sus intenciones. Por lo tanto, las mujeres en la Argentina reciben menores salarios por igual empleo y sufren de mayores tasas de desempleo e informalidad laboral.

De esta manera, cuando el cuidado no pasa por el mercado y se invisibiliza, la mujer que se dedica a tareas de cuidado queda desvinculada de todo derecho laboral y de distintas esferas de participación social y política. En los hogares con menores recursos económicos, esta discriminación se evidencia incluso con mayor intensidad ya que la incorporación de las mujeres al mercado laboral termina siendo una evaluación de costos entre un posible futuro salario y el costo de delegar el trabajo de cuidado en personal pago. Por otro lado, cuando el cuidado si pasa por el mercado y se hace visible, los trabajos son desempeñados generalmente por mujeres y el rubro presenta tasas de informalidad del 83%.

A continuación, el diputado señaló las consecuencias de esta situación en las trabajadoras a través del concepto “doble jornada femenina” (ver gráfico 1).

Gráfico 1. La doble jornada femenina



Fuente: Presentación del diputado Héctor Pedro Recalde.

A su vez, el diputado presentó un diagnóstico del cuidado en la Argentina. En primer lugar, casi el 60% de los hogares urbanos tienen algún miembro que requiere cuidado (ver tabla 1).

Tabla 1. Hogares que requieren cuidado

Nro. de individuos que requieren cuidado en un mismo hogar	Nro. hogares	%
0	4.373.923	38,6%
1	3.856.306	34,0%
2	2.251.499	19,9%
3	594.590	5,2%
4 o más	260.430	2,3%
Total	11.336.747	100,0%

Fuente: Presentación del diputado Héctor Pedro Recalde.

En segundo lugar, Recalde citó al informe de la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA) de 2011, en el que se argumenta que en el 10% de los hogares más ricos, el 28% dispone de un tercero para afrontar la tarea de cuidado y 73% de los niños y niñas asiste a una institución de cuidados de la primera infancia. En cambio, en el 30% de los hogares más pobres, solo el 3% de las familias cuentan con ayuda externa para el cuidado y solo un 40% de los niños y niñas asiste a un centro de cuidados de primera infancia.

Esta desigualdad en el acceso al cuidado, señaló Recalde, limita las capacidades para generar ingresos del hogar. Según el mismo informe de la UCA de 2011, en el 10% de los hogares más ricos, el 97% de las mujeres en edad de trabajar participan del mercado laboral; mientras que en el 30% de los hogares más pobres, solo el 33% de las mujeres en edad de trabajar participan del mercado laboral.

En tercer lugar, Recalde expuso sobre la desigualdad de género en el trabajo remunerado (según el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social e INDEC 2013):

- En el mercado laboral, la participación de la población femenina menor a 29 años es del 40%, mientras que la participación masculina para el mismo rango de edad es de 58%.
- Las mujeres ocupadas plenas reciben un ingreso promedio 12% menor que los hombres. Esta brecha se redujo a lo largo de la década, ya que era de 18,5% en el primer semestre de 2004.
- En el sector privado registrado, la brecha salarial alcanza el 25%.
- La participación del servicio doméstico sobre el total de las asalariadas ronda el 21%.
- La participación femenina en el sector privado registrado es más alta en el sector de servicios (43%), donde se encuentran las actividades vinculadas al “rol” femenino. En la industria, la participación femenina apenas alcanza el 19%.

Frente a esto, Recalde señaló que es importante transformar esta realidad, dado que las formas tradicionales de cuidado ya no son viables ni deseables, y se avecinan nuevos desafíos y necesidades ligadas al aumento de las tasas de dependencia. Además, la normativa internacional establece el principio de corresponsabilidad del cuidado (Convenio 156 de la Organización Internacional del Trabajo), pero sigue siendo una asignatura pendiente. El Gobierno argentino, por su parte, se comprometió al firmar el Consenso de Quito en 2007, a adoptar medidas gubernamentales para atender el cuidado de la población como responsabilidad pública.

Por ello, Recalde presenta algunas iniciativas para superar esta situación de desigualdad: la socialización del cuidado (generar alternativas públicas para que todas las familias puedan acceder a servicios de cuidado) y la distribución de las tareas de cuidado entre hombres y mujeres (transformar y equiparar gradualmente la legislación vigente para trabajadoras y trabajadores, para que tengan derechos y obligaciones similares en materia de cuidado).

Además, sostuvo que si bien durante la última década se hicieron importantes avances (jubilación para amas de casa, Asignación Universal por Hijo, nuevo Régimen de Trabajadoras de Casas Particulares), es necesario modificar algunos puntos de la Ley de Contrato de Trabajo

(reglamentación del artículo 179 bis de la Ley de Contrato de Trabajo sobre guarderías en establecimientos laborales; el esquema de licencias por maternidad y paternidad y el reconocimiento de los “gastos de cuidado” para los trabajadores que tienen familiares dependientes).

Por último, el diputado señaló algunos proyectos para avanzar en la agenda:

- Licencias parentales:
 - Crea una licencia para realizar visitas en el trámite de adopción.
 - Extiende la licencia por paternidad a 10 días e incrementa la licencia por maternidad a 100 días.
 - Extiende las licencias por nacimiento de alto riesgo, nacimiento con fines de adopción múltiples, hijo con discapacidad o enfermedad crónica.
 - Crea una licencia especial de 30 días por año para la trabajadora que se someta a procedimientos y técnicas de reproducción médica asistida.
 - Establece la obligación de las empresas con más de 50 trabajadores a instalar Centros de Desarrollo Infantil para los hijos menores de hasta 4 años inclusive, y permite la agrupación de varios empleadores a tal fin en tanto el Centro no diste a más de 1 km de los lugares de trabajo o bien sustituir tal obligación por el pago de una asignación no remunerativa.
 - Se crea la opción para la trabajadora, finalizada la licencia por maternidad, de reincorporarse al trabajo con jornada de 4 horas (y remuneración proporcional).
 - Aplica presunción de despido discriminatorio a madre y padre, y amplía el plazo a 8 meses y medio anteriores y posteriores al parto; para los adoptantes hasta 8 y medio meses posteriores a la notificación al empleador del inicio de los trámites de adopción; y para la mujer que se somete a procedimientos y técnicas de reproducción médicamente asistidas a 8 meses y medio posteriores a su comunicación al empleador.
 - Crea la Licencia por cuidado de persona a cargo.
 - Todas estas licencias se cubren con asignaciones familiares.

Sobre este proyecto de ley, Recalde señaló que cayeron todos los dictámenes por la renovación de las cámaras y que hay resistencia con la extensión de la licencia por maternidad y paternidad.

Otro proyecto es el de Contra la discriminación:

- En caso de discriminación salarial por género, se penaliza al empleador con una suma equivalente a las diferencias salariales.
- Se prohíbe toda discriminación.

Por último, Recalde señaló los proyectos trabajadores/trabajadoras uso no sexista del lenguaje, una propuesta que modifica de manera transversal la redacción de la Ley de Contrato de Trabajo, para visibilizar a las trabajadoras como portadoras de los derechos; el programa de Centros de

Desarrollo de Primera Infancia Barriales; cuidadoras/es a domicilio para la tercera edad; extensión de la obligatoriedad de las salas de 4 y, progresivamente, de menos años.

Para acceder a la presentación completa, haga [click aquí](#).

Presentación a cargo de la diputada María Virginia Linares

La exposición de la diputada María Virginia Linares se centró en la necesidad de observar a las políticas de cuidado desde un enfoque de derechos, ya que todos los ciudadanos tenemos derecho a cuidar y ser cuidados.

Por otro lado, la diputada mencionó que la temática está atravesada de forma transversal por un enfoque de género y las desigualdades que genera en este sentido. Esto significa que pensar la agenda de cuidado, es pensar una agenda de igualdad. Para reducir las desigualdades de género hay que establecer políticas públicas que tengan como eje el desarrollo y que valoren el cuidado desde lo cultural y de forma colectiva. Además, cuando se piensan políticas públicas de cuidado se debe prestar atención a las consecuencias negativas indeseables que pueden traer aparejadas en el sentido de relegar a la mujer al ámbito doméstico.

A continuación, Linares expuso sobre “las cuatro R” planteadas por Karina Batthyánj, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Uruguay; es decir los cuatro desafíos que enfrenta la temática de cuidado:

1. Reconocimiento: cuantificar las tareas del cuidado y su aporte a la economía.
2. Redistribución: al interior y fuera del hogar.
3. Revalorización en términos sociales y económicos.
4. Reformulación: discutir acerca del lugar en el cual se ubica al cuidado, debe incorporar tanto al mercado como al Estado y a la sociedad.

Para concluir, la diputada presentó los temas en la agenda y señaló que se debe buscar políticas que permitan avanzar gradualmente en una agenda de cuidado y no “en una gran ley”. Los temas a tener en cuenta son:

- Identificar el peso de las tareas de cuidado en el PBI: incorporar en el sistema de cuentas nacionales esta cuantificación.
- Utilizar encuestas del uso del tiempo.
- Construir indicadores para medir las tareas de cuidado.
- Crear Centros de Desarrollo Infantil y centros para adultos mayores.
- Capacitar a cuidadoras y cuidadores.
- Redistribuir las responsabilidades domésticas al interior del hogar e incluir este cambio de paradigma en los modelos educativos.
- Avanzar en licencias familiares y extender las de maternidad y paternidad.
- Legislación laboral: recuperar la propuesta de la diputada Margarita Stolbizer acerca de las responsabilidades compartidas en los regímenes de asignaciones familiares y asignación por excedencia.

- Misma licencia para padres adoptivos. Ampliar la licencia por embarazos múltiples.
- Extender la licencia por nacimiento de personas con discapacidad y que no solo se incluya a las personas con síndrome de Down.
- Modificar la obligación de los empleadores a poner un centro de desarrollo infantil donde haya un mínimo de 100 trabajadores y trabajadoras.

Debate final y reflexiones

A modo de reflexión final, Eleonor Faur señaló la necesidad de pensar las políticas de cuidado de manera articulada con las políticas de empleo de hombres y mujeres. Abordar las políticas de cuidado desde este enfoque integral es indispensable para superar los déficits actuales en la materia. Por otro lado, Faur destacó que las presentaciones de ambos diputados estuvieron enmarcadas en un enfoque de derechos. Los diputados acordaron acerca de la necesidad de contar con un nuevo esquema de licencias, que permita eliminar la discriminación laboral que sufren las mujeres y avanzar en una redistribución de las tareas de cuidado más igualitaria. A su vez, coincidieron en que la presentación de una multiplicidad de proyectos de ley al respecto en los últimos años refleja la importancia de este tema para muchos miembros de la Cámara. Sin embargo, la caída de todos los dictámenes en materia de licencias expresa también una resistencia a avanzar firmemente; esta fue una dificultad resaltada por ambos.

A continuación, se abrió el espacio de debate, que giró alrededor de una serie de reflexiones y preguntas centrales. En primer lugar, se mencionó la importancia de analizar los recursos necesarios a la hora de proponer reformas de políticas. Realizar un ejercicio de costeo de las propuestas y de los arreglos fiscales necesarios para contar con los recursos permite alcanzar diseños de política más factibles y viables. En particular, esto permite contrarrestar muchas de las críticas que se elevan a la hora de pensar propuestas de extensión de las licencias por maternidad, paternidad y parentales.

En segundo lugar, y en relación con lo anterior, los diputados acordaron acerca de la necesidad de pensar políticas para avanzar gradualmente en una agenda de cuidado que se acerque paulatinamente a los ideales de máxima. En particular, el Diputado Recalde señaló la necesidad de conciliar las aspiraciones de máxima de cada uno con los avances posibles y reales que hay que implementar de inmediato y que, gradualmente, nos irán acercarán hacia la situación ideal. En la actualidad, señaló, “la legislación laboral se construye con derechos especiales para que solo las mujeres asuman el cuidado y esto trae aparejada una discriminación laboral hacia la mujer: los empleadores prefieren contratar hombres ya que resulta menos costoso y disponen de más tiempo”. Por su parte, la Diputada Linares mencionó la importancia de considerar los efectos secundarios no deseados sobre la igualdad de las mujeres que pueden traer aparejadas ciertas leyes: “para reducir desigualdades de género, hay que establecer políticas públicas que tengan como eje el desarrollo, valorizando el cuidado desde lo cultura y de forma colectiva”.

En tercer lugar, se reflexionó acerca de la necesidad de adecuar la normativa de licencias para incluir a las parejas del mismo sexo e igualar los derechos de los padres biológicos y adoptivos.

Por último, se discutió acerca de la necesidad de pensar en la extensión del derecho de licencia a los trabajadores que no están en el régimen formal de empleo, para articular los avances realizados en materia de políticas para este grupo de trabajadores, como la Asignación Universal por Hijo y la Asignación Universal por Embarazo. Sobre esta base, una parte importante del debate se centró en la discusión acerca de la necesidad de revisar las incompatibilidades de la Asignación Universal por Hijo y la Asignación Universal por Embarazo con otros programas y políticas. En particular, se llamó la atención sobre la importancia de eliminar la incompatibilidad relativa a la inscripción de las madres titulares en programas de terminalidad educativa o capacitación, formación e inserción laboral, con el objetivo de evitar la reproducción del rol tradicional de la mujer como cuidadora y favorecer su inserción en el mercado de trabajo formal. Sobre esto, entre los participantes se mencionó que el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la ANSES están trabajando actualmente para superar esta incompatibilidad.

**Diálogos
sobre
políticas
de cuidado
en la
Argentina**

Los **Diálogos sobre políticas de cuidado en la Argentina** constituyen un ámbito que nuclea a funcionarios públicos de distintos niveles jurisdiccionales, miembros del Poder Legislativo, actores sociales y económicos, académicos y representantes de organismos de cooperación internacional con el objetivo de informar el debate público sobre la materia.

Son coorganizados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), UNICEF, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), a través de su Programa de Protección Social.