

Diálogos sobre políticas de cuidado en la Argentina

Relatoría del encuentro
del 3 de diciembre
de 2014

Índice

Cuarto encuentro de 2014. Reflexiones sobre el cuidado desde Argentina y Uruguay	4
Apertura a cargo de René Mauricio Valdés	4
Presentación a cargo de Fabián Repetto	4
Presentación a cargo de Laura Pautassi	5
Presentación a cargo de Fernando Filgueira	9
Discusión conceptual de qué hablamos cuando hablamos de la agenda de cuidado	9
El cuidado en la agenda.....	9
La experiencia uruguaya	11

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 desarrollaron entre 2012 y 2014 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 cuarto encuentro de 2014 (doceavo encuentro del ciclo de Diálogos), realizado el 3 de diciembre.

Cuarto encuentro de 2014. Reflexiones sobre el cuidado desde Argentina y Uruguay

El cuarto y último encuentro del ciclo 2014 se centró en reflexiones sobre el cuidado desde Argentina y Uruguay. Contó con la participación de:

- **Laura Pautassi.** Investigadora CONICET y Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA).
- **Fernando Filgueira.** Experto uruguayo, investigador principal del Programa de Protección Social de CIPPEC.

La apertura estuvo a cargo de René Mauricio Valdés, Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en la Argentina. La moderación y los comentarios finales estuvieron a cargo de Fabián Repetto, director del Programa de Protección Social de CIPPEC.

El perfil de público alcanzado durante los encuentros realizados en 2013 y a lo largo de 2014 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.

Apertura a cargo de René Mauricio Valdés

René Mauricio Valdés comenzó señalando que la economía de cuidado es uno de los temas que es necesario plantear abiertamente en la agenda pública, incluyendo una visión nueva de la masculinidad que cuestiona las sociedades patriarcales que nos caracterizan y en las que fuimos educados. Por ello, es importante resaltar que la nueva agenda post Objetivos de Desarrollo del Milenio, que será presentada en septiembre de 2015, incluye por primera vez el concepto de economía del cuidado.

Por último, Valdés señaló que el PNUD lanzó, junto con la Fundación AVON, la Red de Hombres por la Igualdad cuyo objetivo consiste en incorporar en los espacios de igualdad de oportunidades a los varones, con un foco importante en temas de violencia de género.

Apertura a cargo de Fabián Repetto

Fabián Repetto dio la bienvenida al último encuentro de Diálogos sobre políticas de cuidado en la Argentina de 2014. Recordó el objetivo de esta iniciativa, consistente en construir una comunidad de interés activa alrededor del tema de cuidado. Por último, informó a los presentes que el grupo organizador de los Diálogos se encuentra actualmente trabajando en un documento de síntesis

(adicional a las minutas realizadas luego de cada encuentro) con el objetivo de presentar conclusiones preliminares a partir de los encuentros en materia de cuidado, que sirvan para informar las discusiones técnico políticas en los próximos años.

Presentación a cargo de Laura Pautassi

La presentación de Laura Pautassi giró en torno a su trabajo *“¿El cuidado en la agenda?. Una mirada sobre su incorporación en Argentina”*, financiado por la Unión Europea. Para ello, Pautassi comenzó señalando que el cuidado abarca la problemática de los adultos mayores, de personas con discapacidad y/o con enfermedades y de niños y niñas.

Pautassi, señaló que su trabajo se detiene en las políticas más vinculadas al cuidado de niños, niñas y adolescentes y se pregunta si efectivamente ha ingresado la problemática de cuidado en la agenda. Además, señaló que el estudio tiene una mirada federal e incluye un análisis acerca de cómo es posible pasar de buenas prácticas a marcos que incluyan líneas regulatorias e infraestructura. Para ello, se seleccionaron los municipios de Morón y San Martín; la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Resistencia; San Salvador de Jujuy.

A continuación, la experta destacó que, si bien existe una preocupación importante por la desigualdad, el tema de cuidado es más novedoso. Si bien existen avances en materia del posicionamiento del cuidado en la agenda (resaltan las Conferencias Regionales de la Mujer), aún falta alcanzar un reconocimiento del cuidado como un derecho. El cuidado comprende regulaciones, marco normativos, el derecho a cuidar, el derecho a ser cuidado y el derecho a autocuidarse. El valor de que el cuidado sea reconocido como derecho humano es la posibilidad de separarlo de las políticas de conciliación trabajo y familia. El enfoque de derechos nos remite al principio de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos. Es por ello importante, señaló Pautassi, dar cuenta de cómo el mandato de progresividad y el de no regresividad se aplican en el campo de los derechos del cuidado.

Continuando con su presentación, Pautassi señaló que el estudio analiza los factores que influyen en la Organización Social del Cuidado a través de cuatro esferas (ver ilustración 1):

Ilustración 1. Factores que influyen en la Organización Social del Cuidado (OSC)

División Sexual del Trabajo

Desigual distribución del trabajo productivo (empleo) y reproductivo (vinculado al cuidado) entre varones y mujeres. Se apoya en un modelo de varón proveedor y mujer cuidadora

Naturalización de la capacidad de las mujeres para cuidar

Construcciones sociales en relación al cuidado a partir de características biológicas (ej parir y amamantar)

Recorridos históricos de los Regímenes de Bienestar

La responsabilidad del cuidado recae principalmente sobre las familias (y las mujeres) y la participación del Estado se da para aspectos específicos

Experiencia socio-económicamente estratificada

Ingresos monetarios como un factor limitante en el grado de libertad a la hora de elegir opciones de cuidado

Fuente: Presentación de Laura Pautassi.

Con respecto al primer factor presentado, la división sexual del trabajo, Pautassi lo señaló como el principal motor de la desigualdad, si bien ha sido poco analizado. En relación al segundo factor presentado, los recorridos históricos de los Regímenes de Bienestar, se observa que, históricamente, las mujeres tenían derechos por su vínculo con el trabajador varón formal, lo que se relaciona también con un tercer punto, relativo a la experiencia socio-económicamente estratificada. Finalmente, Pautassi señaló que es importante cómo fue evolucionando el concepto de cuidado, tradicionalmente naturalizado en una capacidad propia de las mujeres para cuidar.

En Argentina, afirmó Pautassi, son restringidas las normas vinculadas al cuidado y, las que existen, se encuentran principalmente vinculadas al rol de trabajador/a formal en relación a los niños y niñas en sus primeros meses de vida. Por otro lado, no hay regulación en el campo del cuidado de los adultos mayores. Así, el Estado restringe su participación a dos esferas:

1. Normas y políticas vinculadas a organizar el “cuidado” de los miembros del hogar y personas bajo responsabilidad de las trabajadoras asalariadas formales.
2. Políticas sociales dirigidas a la protección de los propios “cuidados”: sistema educativo para niños y jóvenes; sistema de salud para las personas de la tercera edad, programas de salud materno-infantiles, asignación universal por hijo para la protección social (AUH) entre otros.

A continuación, Pautassi presentó los resultados del estudio de opinión “De eso no se habla” realizado por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) en el 2012. Pautassi destacó que en el 50% de los hogares entrevistados los niños están declarativamente al cuidado exclusivo de la madre. Por otro lado, el motivo por el cual el 87% de los niños menores de 4 años no va al jardín es porque se piensa que van a estar mejor bajo al cuidado de las madres. Todos estos factores tienen implicancias en la calidad de vida de las personas:

1. Desprotección social.
2. Débil autonomía económica.
 - a. Políticas de atención a la población pobre focalizada en las mujeres.
 - b. Subordinación en el proceso de toma de decisiones intra-hogar.
3. Intensidad en el uso del tiempo.
4. Deterioro en la calidad de vida de las mujeres.
5. La subordinación en el mercado laboral se potencia con otras subordinaciones económicas: acceso y control sobre recursos económicos.
6. La dimensión económica de la inequidad de género se combina y retroalimenta con otras manifestaciones de la subordinación de las mujeres:
 - a. Violencia de género.
 - b. Acceso restringido a servicios de salud sexual y reproductiva.
 - c. Acceso restringido a oportunidades educativas.
 - d. Acceso restringido a la justicia

Por otro lado, señaló Pautassi, también se observan costos sociales:

1. Estratificación de las opciones de cuidado.
2. Persistencia de la pobreza:
 - a. Restricción de responsabilidades domésticas.
 - b. Discriminación en el mercado laboral.
 - c. Dificultad de los mercados laborales latinoamericanos para generar empleo de calidad.
3. Implicancias en la calidad de vida de las personas:
 - a. Intensidad en el uso del tiempo.
 - b. Rendimientos educativos.
 - c. Problemas asociados a precariedad en el cuidado.
 - d. Tendencia al envejecimiento de la población.
4. Implicancias sobre los presupuestos públicos:
 - a. Costo de servicios de cuidado vs costos sociales.

Por otro lado, con respecto a las jurisdicciones estudiadas en “¿El cuidado en la agenda?. Una mirada sobre su incorporación en Argentina”, Pautassi señaló que la relación de dependencia es mayor en los territorios de la región norte del país y significativamente menor en la CABA y en los municipios de Morón y San Martín (provincia Bs As). Además, agregó que en la Argentina estamos en un proceso de transición demográfica acelerada (hay 2,5 personas en edad activa por cada niño

para cuidar). En las jurisdicciones, el hogar nuclear sigue siendo la forma de organización social predominante: 65,7% de los hogares. En el caso de otras formas de hogares (unipersonales, compuestos, extendidos) prevalecen los hogares con jefatura femenina en cualquier rango de edad, con importantes variaciones por nivel socioeconómico.

Luego, Pautassi señaló los distintos programas que buscan atender el desarrollo integral de la niñez a partir de la Ley 26.061. En primer lugar, en relación al derecho a la salud, destacó el Plan Nacer (hoy SUMAR) que otorga prestaciones de salud para niños y niñas menores de 6 años. Respecto al SUMAR, Pautassi señaló que hay poca evaluación y poco acceso a la información. Con respecto al derecho de la educación, Pautassi señaló que hay prevalencia de jornada simple en el ámbito público y hay una baja incorporación de los niños de 0 a 3 años (ver tabla 1).

Tabla 1. Asistencia a jardín de infantes (maternal/preescolar) por edad y quintiles de ingresos per cápita familiar. (Año 2012)

ASISTEN ESCUELA	1	2	3	4	5
0-2 años	0.42	3.61	14.94	7.73	7.42
3 años	25.26	40.22	53.01	45.40	47.68
4 años	64.39	69.77	81.87	81.89	95.84
5 años	90.54	96.56	96.81	95.58	100.00

Fuente: Presentación Laura Pautassi.

En relación a la seguridad social, Pautassi, señaló que existen prestaciones de tipo contributivas y no contributivas, entre las que cabe resaltar:

- Programa de Asignaciones Familiares.
- Avance en las prestaciones no contributivas: AUH, Asignación universal por hijo con discapacidad, Asignación universal por embarazo.

Finalmente, Pautassi señaló que en materia de conciliación existe un mosaico regulatorio con diferencias por jurisdicciones y tipo de empleo. Además, las propuestas legislativas se encuentran muy sesgadas en términos de género y continúan siendo muy maternalistas: poca extensión de las licencias por paternidad / limitación de las opciones en la distribución y uso de las licencias; escasas propuestas que contienen la incorporación de licencias parentales para situaciones de cuidado más allá del nacimiento de hijos/as; exclusión de trabajadoras/es autónomos y monotributistas de las disposiciones sobre licencias; desigual reconocimiento de los derechos a asignaciones familiares / deducciones impositivas, etc.

Por último, Pautassi reflexionó que hay algunas empresas que están generando ciertas políticas laborales más flexibles. Sin embargo, muchas de las prácticas son sesgadas por género y, por lo tanto, se avanza poco en concesiones para el hombre, manteniendo la carga de cuidado sobre la mujer.

En síntesis, señaló Pautassi, el marco regulatorio continúa vinculado a la relación laboral formal, la mujer continúa siendo la principal responsable del cuidado y aún existe una baja visibilidad sobre la importancia de la economía del cuidado. Todo eso hace necesario avanzar en políticas integrales.

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

Presentación a cargo de Fernando Filgueira

Fernando Filgueira comenzó señalando que su presentación cuenta con tres partes: discusión conceptual acerca de qué hablamos cuando hablamos de la agenda de cuidado; una segunda parte que da cuenta acerca de cómo el cuidado aparece en la agenda y cómo se plasma en normativas; una tercera parte sobre la experiencia uruguaya.

Discusión conceptual de qué hablamos cuando hablamos de la agenda de cuidado

Filgueira señaló que la mujer sigue cargando con la reproducción cotidiana de los hogares y suma a eso el trabajo remunerado. No obstante, hoy tenemos una agenda de cuidados que ha cristalizado en un espacio político discursivo.

Filgueira define al cuidado como un trabajo remunerado o no remunerado que genera un cierto tipo de valor. Por otro lado, sostiene, cuando hablamos de la agenda de cuidado en América Latina, esa distribución del trabajo está estructurada sobre la base de líneas de género, concentrando el trabajo remunerado los hombres y el no remunerado las mujeres. Actualmente, hemos pasado de vivir en organizaciones de fines generales a organizaciones de fines específicos (la escuela, la fábrica, etc.). El cuidado constituye la última frontera, al incorporarse tanto dentro de las organizaciones de fines específicos como generales. Por tanto, sostuvo Filgueira es necesario construir formas de colectivización con objetivos específicos para lidiar con el cuidado.

El cuidado en la agenda

Filgueira señaló que hay distintos argumentos que explican por qué aparece el tema de cuidado en América Latina y por qué en algunos países lo hace de manera más clara.

En primer lugar, señaló Filgueira, existe un argumento estructural que trae a colación el problema del trabajo no remunerado y remunerado. El primer proceso, del argumento estructural, es que nos encontramos en un proceso de transición demográfica (mayor envejecimiento y longevidad) que genera demanda de cuidado adicional sobre las ciudades. El segundo proceso es que en América Latina la caída de la fecundidad se produce en forma no convergente, lo que genera un proceso de infantilización de la pobreza que constituye un problema intertemporal. El tercer proceso ha sido la creciente incorporación de la mujer al trabajo remunerado.

Frente a esto, señala Filgueira, se requiere fortalecer las capacidades sociales de cuidado y esto puede hacerse a través de tres modalidades: la propia familia, el mercado y el Estado. La familia puede redistribuir las cargas de trabajo remunerado y no remunerado entre sexos y generaciones; pero esto se desarrolla de forma lenta y avanza a un ritmo bastante propio. Por ello, muchas veces se dan procesos de disminución, supresión o postergación de la tenencia de hijos por parte de las mujeres o su retiro del mercado laboral.

En segundo lugar, el mercado ofrece alternativas de cuidado a las que no todos pueden acceder. Además, el mercado demora un tiempo para regularse y ofrecer servicios de calidad.

Finalmente, señaló Filgueira, el Estado puede operar colectivizando una parte de estos desafíos en materia de cuidado. Lo puede hacer proveyendo él mismo los bienes y servicios o lo puede hacer mediante mecanismos regulatorios.

A continuación, Filgueira presenta los elementos de una configuración virtuosa para hacer frente al desafío (ver ilustración 2).

Ilustración 2. Los elementos de una configuración virtuosa para hacer frente al desafío



Fuente: Presentación Fernando Filgueira.

Las políticas de cuidado tienen que colaborar con este modelo virtuoso. Tener la pobreza infantilizada, señaló Filgueira, no es un destino inevitable. En los países nórdicos no hay infantilización de la pobreza y esto tiene que ver con sus políticas públicas de cuidado y con cómo orientan la fiscalidad del Estado.

La experiencia uruguaya

Uruguay, señaló Filgueira, ha avanzado en el debate sobre políticas de cuidado, particularmente, en un sistema integral del cuidado. Esto es el resultado de un importante movimiento feminista y perspectiva de derechos. Además, a esto se sumó la evidencia empírica y novedosa de las encuestas del uso del tiempo.

Como resultado, afirmó Filgueira, se definió un debate nacional de cuidado para las poblaciones de: primera infancia, no autovalentes, adultos mayores con problemas de autovalencia, discapacidad, cuidadoras y cuidadores. Se ha avanzado en cuestiones concretas: reforma del sistema de licencias maternales y paternales (aumento del número de semanas) y el compromiso que se agrega un mes de part time para las mujeres, aumento de días licencias paternales; expansión de la cobertura educativa de los niños de 3 años; ampliación de la base de prestaciones para uno y dos años; políticas de servicios diurnos y soluciones habitacionales para adultos mayores, prestación de 300/400 dólares para contratar un cuidador familiar y la promesa electoral de creación del sistema nacional de cuidado para niños/as de 5 y 6 años. Con respecto a las personas con discapacidad, señaló Filgueira, se está buscando extender parte de los beneficios actuales: pensión por discapacidad severa para adultos mayores; emergencia y asistencia para cubrir a todos los adultos mayores; asistentes o acompañantes personalizados; subsidio de camas a los geriátricos. Cabe destacar, señaló Filgueira, que se prevén 250 millones de dólares adicionales por año en primera infancia y adulto mayor.

Por último, señaló que en Uruguay el segundo debate que se está teniendo refiere a si ir hacia una institucionalidad propia en materia de cuidado o hacia un sistema de coordinación que vincule vinculado a educación e infancia y otro a adulto mayor y discapacidad. En su opinión, lo mejor sería inclinarse por lo segundo.

Debate final y reflexiones

A continuación, se abrió el espacio de debate, que giró alrededor de una serie de reflexiones y preguntas centrales. En primer lugar, Fabián Repetto preguntó acerca de cuál sería una coalición que permita movilizar la agenda de cuidados. Frente a esto, Pautassi señaló que hay una preocupación por la economía de cuidado pero existe un déficit de información y, por tanto, aún nos encontramos muy lejos en Argentina de incluir este tema en la agenda. No obstante, señaló que se cuenta con media sanción por parte del Congreso de la Nación para la aprobación de una ley nacional de adultos mayores que capitalizó la experiencia de la Dirección de Adultos Mayores. Por otro lado, Filgueira señaló que existen factores estructurales que contribuyeron, en Uruguay, a poner el tema en la agenda: la economía política marca nodos, límites y aspectos consistentes y problemáticos; las ONG fueron muy importantes en colocar este tema; la coalición de adultos mayores tiene peso propio y ha formado el Movimiento de Jubilados; la creación de los Consejos de Salarios que incluyen cláusulas de género; profesionales vinculados a primera infancia que impulsan la extensión. No obstante, sostuvo Filgueira, hay límites, entre los que resaltan las contradicciones que existen entre la agenda de primera infancia y la agenda de las organizaciones feministas.

En segundo lugar, Repetto preguntó acerca del rol de las organizaciones de la sociedad civil en proveer cuidado. Frente a esto, Pautassi señaló que existe un déficit de información de las ONG que se encuentran proveyendo cuidado y, por otro lado, una gran tensión respecto a los estándares de calidad.

En tercer lugar, se preguntó acerca de los procesos de envejecimiento. Frente a esto, Filgueira sostuvo que todavía hay un bono demográfico que a Uruguay se le termina en el 2018, mientras que Argentina tiene más tiempo porque ha mantenido tasas de fecundidad relativamente altas y porque tiene un histórico flujo migrante. Si se aprovechan los bonos demográficos es posible superar la etapa de transición demográfica con equidad.

En cuarto lugar, Gimena de León señaló que también hay que pensar en los obstáculos del federalismo fiscal. Frente a esto, Pautassi señaló que no hay ningún tipo de introducción a la problemática en sí misma; no hay ningún tipo de respuesta sobre esta línea. Es importante dar cuenta que se está hablando del derecho de cada uno de nosotros a cuidar, ser cuidador y auto cuidarse. Es un derecho universal indivisible e independiente. Por otro lado, Filgueira sostuvo que es necesario quitar las condicionalidades a las prestaciones y disminuir los niveles de focalización.

Para cerrar el diálogo, Filgueira mencionó las 3 metodologías que existen para contabilizar la economía del cuidado: asignar el valor del salario medio al trabajo doméstico, asignar valor por bienes y servicios, o asignar, según el nivel educativo de la mujer, el salario medio que recibiría en el mercado.

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.