

Diálogos sobre políticas de cuidado en la Argentina

Relatoría del encuentro
realizado el 25 de junio
de 2014

Índice

<i>Relatoría del encuentro del 25 de junio de 2014.....</i>	¡Error! Marcador no definido.
Diálogos sobre políticas de cuidado en Argentina	3
Segundo encuentro de 2014. La agenda legislativa de 2014 en materia de cuidado.....	4
Presentación a cargo Javier Ganem y Patricia Giustiniani	4
Presentación a cargo de Valeria Esquivel.....	7
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 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 segundo encuentro de 2014 (décimo del ciclo de Diálogos), realizado el 25 de junio.

Segundo encuentro de 2014. Midiendo el cuidado en clave de bienestar

El segundo encuentro del ciclo 2014 se centró en la medición del uso del tiempo y su importancia al momento de contabilizar y visibilizar las tareas de cuidado. Contó con la participación de expertos y expertas de las universidades nacionales de General Sarmiento y de Rosario:

- **Valeria Esquivel.** Universidad Nacional de General Sarmiento - CONICET.
- **Javier Ganem.** Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas, Universidad Nacional de Rosario.
- **Patricia Giustiniani.** Profesora adjunta de Finanzas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas, Universidad Nacional de Rosario.

La moderación y los comentarios finales estuvieron a cargo de **Gimena de León**, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

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 Javier Ganem y Patricia Giustiniani

Javier Ganem y Patricia Giustiniani son docentes - investigadores de la Escuela de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística y trabajan, a partir de 2007 y sobre la base de la Encuesta de Uso del Tiempo de la Ciudad de Buenos Aires que Valeria Esquivel había diseñado para la Dirección de Estadística de la CABA en 2005, en la temática de economía y género.

La exposición comenzó con el desarrollo del concepto de la economía del cuidado que “estudia la interrelación existente entre el trabajo remunerado y no remunerado y entre los diferentes actores domésticos e institucionales, en la producción y distribución de bienes y servicios orientados hacia la familia y la comunidad como parte del proceso de cuidar y asistir a las personas, así como también de otros bienes y servicios esenciales para la reproducción social como son la educación, formación, mantenimiento de espacios y bienes domésticos y públicos”¹. Luego, los expositores se centraron en por qué toma relevancia el tema de economía del cuidado. El cuidado es una actividad que no está adecuadamente visibilizada en la sociedad porque gran

¹ Presentación de Javier Ganem y Patricia Giustiniani, 2014.

parte se realiza de forma no remunerada, por lo que es subvalorada económica y socialmente. Por otro lado, Ganem y Giustiniani señalaron que el cuidado es una actividad realizada centralmente por mujeres y que esto está naturalizado: no se cuestiona el rol de la mujer, lo que resulta en una distribución inequitativa del tiempo y los ingresos.

Además, afirman los expositores, las tareas de cuidado tienen un carácter de bien público, ya que tienen externalidades positivas e implican un subsidio al conjunto de la sociedad, dado que agregan valor económico. “Si el cuidado de personas se sustenta en el trabajo no remunerado, los beneficios sociales que implica y que se transforman en económicos (a través de mejoras de productividad), superan a los costos económicos de su provisión (costo cero precisamente por tratarse de trabajo no remunerado). Se constituye también en un sustancial subsidio desde los hogares (y en particular las mujeres) hacia la esfera pública; estatal o mercantil”².

A continuación, Ganem y Giustiniani señalaron que medir los tiempos sirve para revelar y hacer visible las actividades de las personas. También permite medir la tarea en términos monetarios, a través de la asignación de un determinado valor a cada actividad. Por ello, en 2010, se realizó en Rosario la Encuesta de Uso del Tiempo y Voluntariado, con el financiamiento del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, UNIFEM (hoy ONU Mujeres) y Voluntarios de Naciones Unidas (UNV). El diseño estuvo a cargo de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario, con la colaboración de Valeria Esquivel. El trabajo de campo se llevó de forma conjunta con el Instituto Provincial de Estadísticas y Censos, a través de la adición del módulo de tiempo y voluntariado a la encuesta. De este modo, los formularios (que se corresponden con la Encuesta Permanente de Hogares) permitieron hacer cruces con aspectos de nivel socioeconómico, características de la residencia y nivel socioeducativo, entre otros.

Se encuestó a 2319 personas mayores de 15 años. La distribución del tiempo se dividió en las categorías: trabajo para el mercado; trabajo doméstico no pagado para uso del propio hogar; trabajo de cuidado de niños/as y adultos miembros del hogar (no remunerado); voluntariado y ayudas no remuneradas a otros hogares de parientes, amigos y vecinos; educación; actividades relacionadas con el tiempo libre; actividades relacionadas con la utilización de medios de comunicación; actividades de cuidado personal.

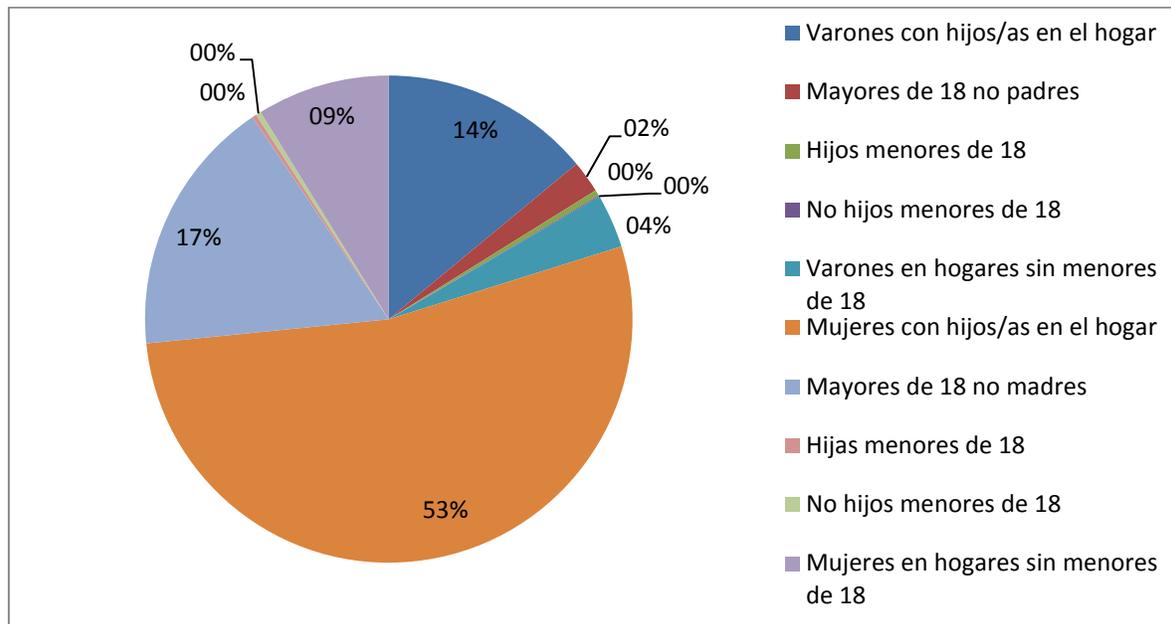
En lo que refiere a cuidado, la encuesta reflejó que, en la ciudad de Rosario, los servicios de cuidado provistos a través del sistema educativo complementan el cuidado en el interior de los hogares, aunque con un rol bastante secundario (un 9% del total de horas de cuidado). Por otro lado, en lo que refiere a las tareas de cuidado al interior de los hogares, el 80% de las horas es provisto por mujeres, en particular por “las mujeres con hijos/as menores de 18 años en el hogar (madres) (53,6%), y seguidamente las mujeres mayores de 18 años no madres (16,6%). Recién en tercer lugar aparecen los varones con hijos/as menores de 18 años en el hogar (padres) con una

² Presentación de Javier Ganem y Patricia Giustiniani, 2014.

participación del 14,0%, seguidos con un 8,9% por las mujeres en hogares sin menores de 18 años”³.

Estos datos demuestran que las mujeres no madres dedican más tiempo a las tareas de cuidado que los hombres padres, lo que confirma que las tareas de cuidado son delegadas, social y culturalmente a las mujeres, como mencionaron los expositores, y se refleja en el gráfico a continuación.

Gráfico 1. Distribución del total de horas mensuales de trabajo de cuidado de personas menores en los hogares. Tiempo simultáneo



Fuente: Presentación de Javier Ganem y Patricia Giustiniani, 2014.

Como se observa, señalan Ganem y Giustiniani, se mantiene mucho más la participación de la mujer en el cuidado, independientemente del nivel económico.

En conclusión, los investigadores señalaron la importancia de este tipo de estudios que permiten visualizar las formas en que una sociedad organiza la provisión del cuidado y garantiza el acceso a los servicios de cuidado. El trabajo de cuidado resulta beneficioso para toda la sociedad, dado que genera valor económico y es imprescindible para el sostenimiento del sistema económico en su conjunto. Sin embargo, es una tarea invisibilizada, que se realiza mayormente de manera no remunerada por las mujeres, quienes tienen así una jornada de trabajo, incluyendo el remunerado y no remunerado, más extensa que los hombres. En palabras de los propios expositores, y sobre la base de los datos extraídos de la encuesta: “en la ciudad de Rosario los servicios de cuidado provistos por el Estado juegan un rol menor con un 9% del total de horas de cuidado. Se sigue considerando al cuidado como una responsabilidad básicamente privada, y al interior de los

³ Presentación de Javier Ganem y Patricia Giustiniani, 2014.

hogares esta responsabilidad es delegada mayormente a las mujeres lo que las lleva a enfrentar dificultades para su inserción en el mercado laboral”⁴.

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

Presentación a cargo de Valeria Esquivel

La exposición de Valeria Esquivel se centró en su investigación “La Pobreza de Ingreso y Tiempo en Buenos Aires, Argentina. Un ejercicio de medición de la pobreza para el diseño de políticas públicas”, cuyas estimaciones se basan en la Encuesta de Uso de Tiempo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2005) y utilizan la medida de *pobreza de ingreso y tiempo* (LIMTIP). La investigación se desarrolló con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Cooperación Española. Cabe aclarar, señaló Esquivel, que 2005 fue el primer año de la salida de la crisis, donde el PIB se iguala al PIB anterior a la crisis.

La medición del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado permite reflexionar sobre la noción de pobreza. En el cálculo de pobreza, el trabajo doméstico y de cuidados se encuentra invisibilizado, pero está. Sin embargo, para poder vivir con los ingresos de la canasta de pobreza se requiere un mínimo de trabajo doméstico y de cuidados. Por lo tanto, señala Esquivel, si las personas no tienen tiempo para proveer este trabajo, se transforman en pobres de tiempo.

A continuación, Esquivel señaló que el trabajo doméstico no remunerado puede pensarse como ingreso en especie. Por eso, hay que analizar cuánto más (o menos) bienestar tienen los hogares si se toma en cuenta un umbral mínimo necesario de este trabajo doméstico no remunerado. De aquí, que la medición de la Pobreza de Tiempo e Ingreso (LIMTIP, por sus siglas en inglés) visibilice el hecho de que para vivir con los ingresos de la línea de pobreza se requiere un cierto nivel de trabajo doméstico y cuidados no remunerados, del que algunas personas y hogares no gozan. Si esto es así, como ya señaló, las personas adultas incurren en déficit de tiempo, es decir, son pobres de tiempo, como muestra el **gráfico 2**.

Gráfico 2. Incidencia de la pobreza de ingresos, oficial y LIMTIP, para las personas



⁴ Presentación de Javier Ganem y Patricia Giustiniani, 2014.

Fuente: Presentación de Valeria Esquivel, 2014.

Hay una dimensión del bienestar que no está incorporada en la pobreza de ingreso, señala Esquivel, ya que la línea de pobreza tradicional no mide el trabajo no remunerado de las personas *pero, implícitamente, se supone que está*. Esto es muy relevante si se tiene en cuenta que en ciertas situaciones las cargas de cuidado muy elevadas al interior de los hogares y las largas jornadas de trabajo remunerado pueden generar pobreza de tiempo.

Según esta medición, señaló Esquivel, los hogares son pobres de tiempo si por lo menos un miembro del hogar lo es. Para la medición de la pobreza de ingreso y tiempo se combina el ingreso del hogar con los déficits de tiempo individuales. Algunos hogares tienen dinero para comprar servicios de cuidado (guarderías, servicio doméstico, etc.) y pueden suplir este déficit de tiempo. Cuando esto no sucede, se vive en una situación de pobreza LIMTIP. Frente a la ausencia de servicios públicos de cuidado, las altas cargas de cuidado derivan en una inserción más precaria al mercado laboral por parte de las madres pobres, que no pueden suplir su déficit de tiempo comprando servicios en el mercado.

Al realizar una simulación del impacto del pleno empleo, los datos muestran que la expansión de la ocupación no alcanza para responder a la pobreza entendida desde esta visión multidimensional. Las mujeres que son madres y pobres, que suelen tener bajos niveles de instrucción y, por ende, reciben remuneraciones bajas en el mercado de trabajo, no pueden suplir su déficit de tiempo con los bajos ingresos recibidos en el nuevo empleo 'simulado'. Como menciona Esquivel, esto demuestra que una política de expansión de la ocupación no alcanza por sí sola para resolver el problema de la pobreza, si no viene acompañada de mejores salarios y servicios de cuidado. En efecto, uno de los principales mensajes del resultado de la medida LIMTIP es una reconsideración de las políticas sociales. A modo de ejemplo, los programas de transferencias monetarias generan mayor capacidad de consumo pero no necesariamente de cuidado, por lo que no resuelven el problema de la pobreza de tiempo. El hecho de que estos resultados solo alcancen a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) no invalida la medición. Los resultados de la simulación "demuestran la validez de la medida LIMTIP para años posteriores y territorios geográficos más amplios, así como la importancia de su aplicación a la hora de diseñar e implementar políticas de reducción efectiva de la pobreza en la actualidad"⁵.

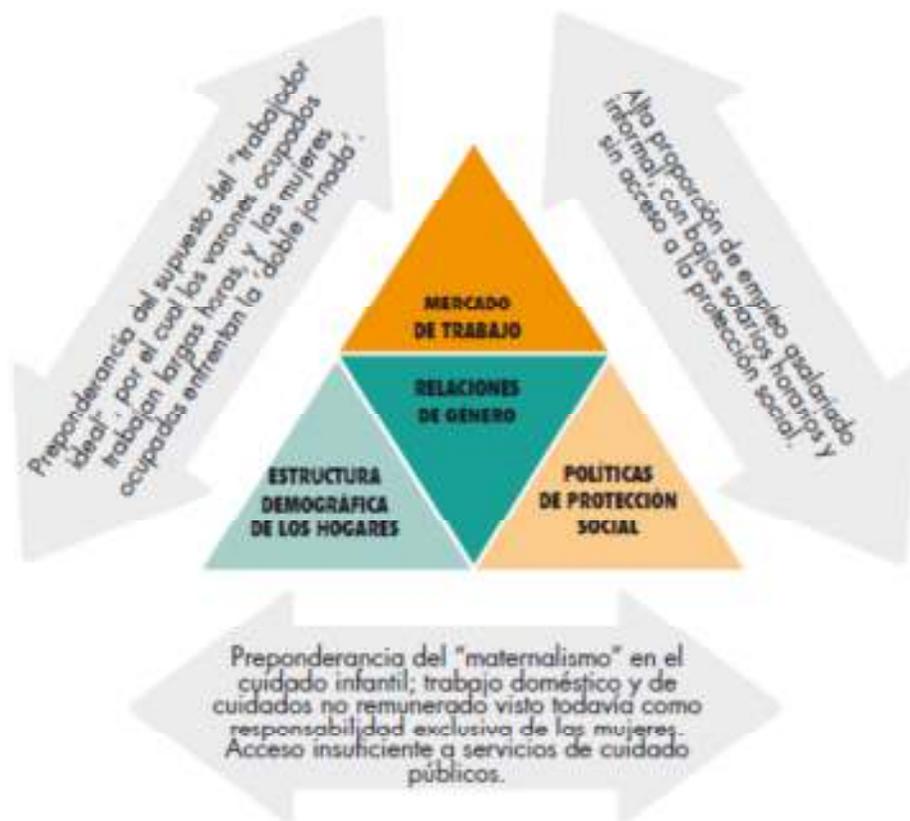
En el estudio, señala Esquivel, se observa que la pobreza de tiempo e ingreso duplicaba a la incidencia de la pobreza de ingreso (pasaba de 7,2% al 13% entre los hombres, y de 6,5% al 12,5% entre las mujeres en la CABA). En los hogares pobres, aproximadamente el 40% de los hombres y de las mujeres eran pobres de tiempo, aunque las razones difieren entre unos y otras: para las y los ocupados, las largas jornadas de trabajo explican esta pobreza de tiempo. Por otro lado, afirma Esquivel, en los hogares no pobres, la pobreza de tiempo es menor, aunque entre las mujeres ocupadas no pobres llega al 45% (solo el 35% de los hombres en igual condición son pobres de

⁵ Presentación de Valeria Esquivel, 2014.

tiempo). Esto se explica porque en estos hogares tienen los ingresos necesarios para comprar sustitutos de cuidado, ya sea servicio doméstico, servicios de cuidado privado, etc.

En conclusión, señala Esquivel, “para ayudar a las familias a satisfacer sus requerimientos de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, asegurar la disponibilidad y acceso a los servicios de cuidado estatales (salud, educación, en particular en la primera infancia), incluyendo nuevas instalaciones y horarios extendidos, aparece como la medida más pertinente. Sin estos servicios, las mujeres terminan “canjeando” una forma de pobreza (insuficiencia de los ingresos laborales) por otra (pobreza de ingresos “inducida” por déficits del tiempo)”⁶.

Gráfico 3. Múltiples dimensiones de la pobreza



Fuente: Presentación de Valeria Esquivel, 2014.

Para acceder a la presentación completa, haga [clic aquí](#).
Para acceder al documento “La pobreza de ingreso y tiempo en Buenos Aires, Argentina. Un ejercicio de medición de la pobreza para el diseño de políticas públicas”, haga [clic aquí](#).

⁶ Presentación de Valeria Esquivel, 2014.

Debate final y reflexiones

A modo de reflexión final, se señaló que las encuestas del uso del tiempo permiten poner precio al trabajo no remunerado y, con eso, corregir la línea de la pobreza.

A continuación, se abrió el espacio de debate, que giró alrededor de una serie de reflexiones y preguntas centrales. En primer lugar, se consultó cuál fue la recepción de la encuesta del uso del tiempo en Rosario en el sector público. Sobre esto, Giustiniani respondió que la reacción fue muy espasmódica y con algunos impulsos en determinado momento. De todos modos, señaló, no es un tema prioritario en la agenda pública: el cuidado se sigue viendo como una cuestión privada.

En segundo lugar, se reflexionó que desde la política pública hay dos vertientes que es necesario impulsar: un mayor rol del Estado para desfamiliarizar del cuidado y una “paternalización” del cuidado, para lograr que los varones adquieran mayores responsabilidades. Sobre esto último, el Estado como regulador puede hacer mucho, por ejemplo, al aumentar las licencias paternales.

Por último, se discutió acerca del impacto que puede tener una mayor presencia de servicios públicos de cuidado para quitar las responsabilidades de cuidado a los menores de 18 años. Frente a esto, Esquivel señaló que la política pública no puede olvidar que el cuidado provee bienestar pero también genera costos a quién lo provee y, por eso, es necesario pensar en “cuidar a los cuidadores”.

**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.