

Jóvenes que cuidan: impactos en su inclusión social

María Gimena de León

Noviembre de 2016

Índice

Índice.....	2
Resumen ejecutivo.....	3
Agradecimientos.....	3
1. Introducción	4
2. Encuadre conceptual: jóvenes, cuidados y trayectorias vitales	6
3. La situación de las y los jóvenes frente al cuidado	10
3.1. Jóvenes que cuidan / Jóvenes con responsabilidades familiares	10
3.2. ¿Jóvenes que cuidan y estudian o trabajan? Impacto del cuidado sobre trayectoria educativa y laboral de los/as jóvenes.....	15
3.3. Estudio y cuidado.....	18
3.4. Trabajo y cuidado.....	19
4. Políticas públicas de cuidados y su incidencia en la población joven	21
4.1. Políticas de cuidado y su impacto en la población joven.....	21
4.1.1. Políticas de tiempo.....	22
4.1.2. Transferencias para sostenimiento del cuidado	25
4.1.3. Servicios de cuidado Infantil	27
4.2. Programas de re vinculación escolar y promoción del empleo	30
5. Recomendaciones	36
5.1. Políticas de Cuidado	37
5.2. Salud Sexual y Reproductiva.....	38
5.2.1. Ampliar la información, orientación y el acceso a métodos de planificación familiar a partir del fortalecimiento del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (PNSSyPR).....	38
5.2.2. Instalar, ampliar y fortalecer los servicios para adolescentes y el Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia.....	39
5.2.3. Monitoreo de la Ley de Educación Sexual Integral (26.150).....	39
5.2.4. La coordinación de las políticas dirigidas a jóvenes.....	39
6. Bibliografía	41

Resumen ejecutivo

El presente documento se enmarca en la Iniciativa “Jóvenes en Foco” de CIPPEC cuyo objetivo es promover el diseño e implementación de una política integral y federal de juventud, que garantice el efectivo ejercicio de los derechos de todos los jóvenes en condiciones de equidad.

El análisis se enfoca en los jóvenes con responsabilidades de cuidado, a partir de información que arroja la Encuesta Nacional de Juventud (INDEC, 2014). Se analizan los vínculos existentes entre ser joven con responsabilidades de cuidado y la participación en la educación y el empleo. Desde el enfoque de las transiciones se advierte que cuando los jóvenes adelantan la tenencia del primer hijo, sin haber completado previamente otros pasos en su proceso de transición, como la finalización de la educación media y el ingreso al mercado de trabajo, este hecho los expone a situaciones de mayor vulnerabilidad.

Esta vulnerabilidad se acentúa frente a la debilidad o ausencia de políticas públicas que apoyen a las familias jóvenes con responsabilidades de cuidado en esta labor, a partir de instrumentos que les brinden tiempo (régimen de licencias y permisos laborales), dinero (apoyo económico para el cuidado) o servicios públicos de cuidado.

La mirada de género es central en el análisis puesto que las actividades de cuidado son más intensivas para las mujeres jóvenes, lo que repercute en sus trayectorias educativas y laborales y, por ende, en la construcción de su ciudadanía.

Se analiza la situación socio demográfica de los y las jóvenes con responsabilidades de cuidado y luego de una revisión del repertorio de políticas públicas existentes en el país, se producen recomendaciones que argumentan a favor de la incorporación de medidas que apoyen la función de cuidado que las jóvenes cumplen en sus ámbitos familiares y que impiden su pleno desarrollo a partir de una participación más ventajosa en los principales ámbitos de inserción social: el estudio y el trabajo.

Agradecimientos

La autora agradece especialmente a Fabián Repetto y Gala Díaz Langou por la atenta lectura y valiosos comentarios a versiones preliminares del documento, a Malena Acuña por el procesamiento de los datos y a Alejandro Biondi por la asistencia general.

1. Introducción

El presente documento se enmarca en la Iniciativa “Juventudes en Foco” de CIPPEC cuyo objetivo es promover el diseño e implementación de una política integral y federal de juventud, que garantice el efectivo ejercicio de los derechos de todos los jóvenes en condiciones de equidad.

Los jóvenes representan casi un cuarto de la población en Argentina (Censo, 2010) y constituyen un grupo etario de particular importancia para el desarrollo del país. La juventud es un periodo central en el desarrollo de las personas y de las sociedades, ya que es cuando se construyen las oportunidades de acumulación de recursos vía estudio o trabajo, ámbitos centrales para la inclusión social. En su tránsito a la vida adulta, los jóvenes toman ciertas decisiones y experimentan desafíos particulares, que ameritan un Estado atento para acompañarlos con políticas que faciliten su transición a la vida adulta. Esto determinará en buena medida el desarrollo de sus capacidades y, por lo tanto, será decisivo para el desarrollo social y económico de la futura Argentina.

Desde la sociología de las transiciones, el período que va desde los 15 a los 29 años es crítico en la vida de una persona, en la medida en que es durante estos años que se toman decisiones fundamentales que afectarán su bienestar presente y futuro y determinarán en gran parte las posibilidades de inclusión en la sociedad. Se identifican cuatro hitos fundamentales que se entrelazan para generar trayectorias diferenciales: la terminalidad educativa; la inserción en el primer empleo; la tenencia del primer hijo; y la conformación del hogar propio. La calidad, temporalidad y secuencia de estos eventos tiene un enorme impacto en la probabilidad de emprender trayectorias inclusivas por parte de los jóvenes en la sociedad (Cecchini, Filgueira, Martínez, & Rossel, 2015).

Cuando los jóvenes adelantan la tenencia del primer hijo, sin haber completado previamente otros pasos en su proceso de transición, como la finalización de la educación media y el ingreso al mercado de trabajo, aquel hecho los expone a situaciones de mayor vulnerabilidad.

Esta vulnerabilidad se acentúa frente a la debilidad de políticas públicas que contribuyan a alivianar la función de “cuidado” que las familias tienen que cumplir. Dentro de estas políticas existen las que brindan apoyo a las familias a través de “tiempo” (régimen de licencias), “transferencias económicas” (estipendio para la contratación de servicios de cuidado) y servicios de cuidado (centros de cuidado infantil, jardines de infantes). El cuidado de la población dependiente y –sobre todo- de la primera infancia ha estado tradicionalmente a cargo de las familias, con poca o débil presencia estatal que permita alivianar los costos, en términos de tiempo y dinero, que esta responsabilidad conlleva. La arquitectura de protección social de nuestro país se consolidó sobre la base de un rol fundamental de la familia en la provisión de cuidados, fundamentalmente a través

del trabajo no remunerado que las mujeres desarrollan en ese ámbito, en un esquema de “hombre proveedor – mujer cuidadora”.

Sin embargo, los cambios en las familias como el aumento de la participación laboral de las mujeres, una creciente divorcialidad, el aumento de hogares monoparentales, hace que la configuración actual de las familias sea más diversa, heterogénea y que ésta se encuentre con dificultades para cumplir la función de cuidado. Asimismo, debido al envejecimiento poblacional las demandas de cuidado se incrementan, aumentando la presión hacia las familias.

La ausencia de políticas que permitan una desfamiliarización¹ del cuidado, repercute en el peso de la familia de origen en las posibilidades de resolverlo. Así, las familias de jóvenes de altos ingresos podrán contratar servicios especializados o ayuda doméstica para el cuidado, mientras las de bajos ingresos deberán “adaptarse” a esta situación, a través de estrategias que, en general, vuelve a posicionarlos en un sendero de exclusión: o bien retiran a la mujer de la educación formal, postergan el ingreso al mercado laboral, o apresuran la inserción del varón en el empleo en condiciones de desprotección social y vulnerabilidad (Filgueira, 2007).

La incorporación de la mirada de género al análisis de la juventud en el marco de sus trayectorias educativas y laborales y, a través de ella, el análisis del impacto de las actividades de cuidado que son más intensivas para las mujeres jóvenes, resulta insoslayable. En la infancia y adolescencia se conforma la identidad –por un proceso de adscripción e identificación con los modelos vigentes –y la asignación genérica se constituye en condicionante de la construcción de la identidad y del proyecto de vida. Así, los jóvenes se han preparado para acceder a la vida adulta a través del trabajo productivo y las jóvenes, para la reproducción y el trabajo de cuidado. Las concepciones culturales acerca de lo que les corresponde ser y hacer a hombres y mujeres, del valor de las actividades y capacidades femeninas se trasladan al ámbito laboral e interactúan con las exigencias y condicionantes productivas y económicas, determinando la división sexual del trabajo.

En esta línea, el presente documento aborda el tema de las responsabilidades de cuidado específicamente en la población joven, a fin de generar evidencia sobre los vínculos existentes entre ser joven con responsabilidades de cuidado y la participación en la educación y el empleo, y, de esta manera, producir recomendaciones en materia de política pública. Argumenta a favor de la incorporación de medidas que apoyen la función de cuidado que las jóvenes cumplen en sus ámbitos familiares y que impiden una participación plena en los principales ámbitos de inserción social: el estudio y el trabajo.

¹ El concepto, que se desarrolla más extensamente en la página 8, refiere a las diversas maneras en que el Estado contribuye, a través de sus políticas, a alivianar la carga que el cuidado tiene para las familias.

Luego de esta introducción, en la segunda sección se realiza un encuadre conceptual de la Juventud y se discute conceptualmente la cuestión del cuidado y los abordajes para la comprensión de su importancia en el marco de las trayectorias vitales de las y los jóvenes. La tercera sección analiza la situación de los y las jóvenes “que cuidan”, tanto en términos de su relación con el mercado de trabajo, como con su inserción educativa. La cuarta sección analiza las políticas vigentes que brindan algún tipo de solución al cuidado y el impacto o participación de los/as jóvenes en ellas. La quinta sección pasa revista al espectro de políticas existentes en otros países. Finalmente, la última sección brinda una serie de recomendaciones en materia de política pública.

2. Encuadre conceptual: jóvenes, cuidados y trayectorias vitales²

La juventud es una etapa clave en la vida de las personas. La acumulación de activos necesarios para acceder a la vida adulta encuentra un punto de inflexión en la juventud (Trucco y Ullmann, 2015), dado que es en esta etapa cuando los jóvenes deciden sobre eventos clave que tendrán un peso decisivo en sus trayectorias futuras. Desde el enfoque de las transiciones, estos eventos son la finalización de la educación media, el inicio de la vida laboral, la salida del hogar de origen, y el comienzo de la vida reproductiva. La forma en que se van asumiendo y secuenciando estos roles adultos en la vida de adolescentes y jóvenes condiciona en gran parte el acceso a oportunidades y bienestar en años posteriores (Coleman, 1974).

Durante la adolescencia y la temprana juventud los jóvenes acceden a fuentes de bienestar a partir de sus familias de origen; pero este ámbito de pertenencia comienza a debilitarse frente a la centralidad que comienzan a adquirir el mercado y el Estado en la vida de los jóvenes, cuando ellos pasan de ser estudiantes a trabajadores, de miembros de una familia a creadores de otra y de hijos a progenitores (Rossel y Filgueira, 2015).

La temporalidad, secuencia y calidad de los eventos en el pasaje a la vida adulta determinarán en gran medida las trayectorias futuras de los jóvenes en términos de inclusión o exclusión social. Cuando los jóvenes se adelantan a la media de su cohorte en el pasaje por estos eventos, es más probable que experimenten situaciones de exclusión social (PNUD, 2009). Del mismo modo hay secuencias que exponen a los jóvenes a una mayor propensión a la exclusión. Por ejemplo, la procreación antes de la finalización de la escolaridad obligatoria y sin inserción laboral es un ejemplo clásico de secuencia que genera una mayor probabilidad de exclusión social (Rossel y Filgueira, 2015).

² Esta sección se basa en de León, Gimena. *Políticas de cuidado en clave regional: avances y desafíos en Argentina*, publicada en file:///C:/Users/Usuer/Downloads/PNUDArgent-Ponencia%20UIM%20-%20De%20Le%C3%B3n%20(1).pdf

El calendario de la fecundidad tendrá consecuencias decisivas en las otras esferas de transición a la vida adulta, determinando a su vez las posibilidades de integración en los circuitos económicos, sociales y culturales de la sociedad actual. Así, el inicio de la vida reproductiva impactará en las decisiones acerca de la trayectoria educativa, laboral y la conformación de un hogar propio.

El primer hijo es un evento trascendente desde la perspectiva de la transición a la adultez (Filardo, 2015), y sin duda es paradigmático para interpretar asimismo proyectos de vida de los adolescentes y jóvenes. Esto porque de todos los eventos que se analizan en la lógica de las transiciones (incluyendo los ya citados: egreso del sistema educativo, ingreso al primer empleo estable, y salida del hogar de origen) es -particularmente para las mujeres- el más “inelástico”. Es por lo menos poco frecuente la reversibilidad del estado “ser madre” (la entrada y salida o suspensión de este rol), una vez que nace el primer hijo (Filardo, 2015). Comparado con otros eventos, es más frecuente la reversibilidad de otros estados; se puede entrar y salir del mercado laboral; se puede abandonar y luego retomar los estudios y también se puede volver al hogar de origen una vez que se han tenido experiencias de autonomía.

Por otra parte, la importancia del momento en el que los jóvenes comienzan su vida reproductiva radica en las implicancias que este paso tiene para los otros hitos de transición. La tenencia del primer hijo en edades muy tempranas expone a los jóvenes a situaciones de cuidado cuando todavía no se han consolidado las trayectorias educativa y laboral, lo cual vuelve a alejarlos de los principales espacios de inserción social y construcción de ciudadanía. Ha sido ampliamente documentada la relación estrecha entre la permanencia en el sistema educativo y la edad en la que las jóvenes, sobre todo, tienen su primer hijo. Tanto como causa o como efecto del embarazo adolescente, la deserción escolar es un factor determinante y fuertemente asociado a la maternidad temprana. En muchos casos, las adolescentes dejan de estudiar y, luego, quedan embarazadas como una búsqueda de completar un proyecto de vida que ha quedado trunco, mientras en otros casos la evidencia muestra que al quedar embarazadas las jóvenes abandonan los estudios (OSSyR, 2014). Asimismo, este aspecto está determinado por estrato socio-económico. Los jóvenes provenientes de estratos superiores tienen mayor propensión a postergar la tenencia del primer hijo, mientras el embarazo no intencional tiene mayor incidencia entre jóvenes de estratos más bajos, conformando un círculo vicioso de reproducción de la exclusión (OSSyR, 2014).

En relación con la inserción laboral, el embarazo en edades tempranas sitúa a los jóvenes frente a la necesidad de generar un ingreso para sostener al nuevo núcleo familiar. De este modo, los jóvenes adelantan el “momento ideal” para insertarse laboralmente e ingresan al mercado laboral de manera precaria. Este hecho tendrá consecuencias decisivas en su trayectoria hacia el trabajo decente (Bertranou y Casanova, 2015).

La situación de la población joven con responsabilidades de cuidado adquiere un lugar destacado para pensar trayectorias de inclusión social, sobre todo teniendo en cuenta la debilidad de las políticas públicas para proveer respuestas integrales. La escasa infraestructura pública de cuidados -destinada a la primera infancia- refuerza el rol de las familias y las mujeres en la provisión de cuidados e impacta en las trayectorias educativas y laborales de los jóvenes, constituyendo un círculo de reproducción de la vulnerabilidad (PNUD, 2009). Así, las familias de estratos socioeconómicos más altos tercerizan parte o toda la responsabilidad del cuidado, a través de la contratación de ayuda doméstica o de servicios privados, mientras las de menores ingresos recurren a “mecanismos adaptativos” (comparten intergeneracionalmente las tareas de cuidado; o retiran la participación de las mujeres en el mercado de trabajo) que incrementan su vulnerabilidad (Filgueira, 2007; CEPAL, 2009).

Podría definirse al cuidado como el conjunto de “aquellas actividades y relaciones orientadas a alcanzar los requerimientos físicos y emocionales de niños y adultos dependientes, así como los marcos normativos, económicos y sociales dentro de los cuales éstas son asignadas y llevadas a cabo” (Daly y Lewis, 2000). Asimismo, hablar de cuidado implica tener en cuenta múltiples dimensiones asociadas. Siguiendo a Batthyany (2004), en tanto producción de bienes y actividades que permiten a las personas alimentarse, educarse, estar sanas y vivir en un hábitat propicio, abarca tanto el cuidado material que implica un trabajo, el cuidado económico que implica un costo y el cuidado psicológico que implica un vínculo afectivo. Por otra parte, la especificidad del trabajo de cuidado es la de estar basado en lo relacional, ya sea en el contexto familiar o por fuera de él. En el marco de la familia, su carácter a la vez obligatorio y percibido frecuentemente como desinteresado le otorga una dimensión moral y emocional (Batthyany, 2013).

La economía feminista puso de relevancia la importancia del trabajo no remunerado que realizan las mujeres y llamó la atención sobre el valor económico que el mismo genera y las implicancias de género que tiene, destacando que la organización económica de los países descansa en el trabajo de cuidado invisibilizado y desvalorizado que ejercen las mujeres en el interior de sus hogares y que contribuye a la reproducción de la fuerza de trabajo (Rodríguez Enríquez, 2007). Asociarle al término *cuidado* el concepto de economía implica concentrarse en aquellos aspectos de este espacio que generan, o contribuyen a generar, valor económico. Es decir, lo que particularmente interesa a la economía del cuidado, es la relación que existe entre la manera cómo las sociedades organizan el cuidado de sus miembros y el funcionamiento del sistema económico. Desde esta perspectiva, el cuidado actuaría como una externalidad del sistema económico (Rodríguez Enríquez, 2007), una actividad de la cual el Estado y la sociedad dependen para sostenerse.

La organización social del cuidado refiere a la manera en que inter-relacionadamente las familias, el Estado, el mercado y las organizaciones comunitarias producen y distribuyen cuidado (Pautassi y Rodríguez Enríquez, 2014). En las sociedades modernas capitalistas, la familia ocupa un lugar central en esta organización, lo cual permeó el modo

cómo se estructuraron los sistemas de protección social en América Latina, que asumieron que el “Cuidado” se trataba de una cuestión privada, de la cual tiene que encargarse la familia. Actualmente, los cuidados no constituyen un componente de los sistemas de protección social en la región. Esta cuestión, por ende, no ha ingresado como una esfera que haya que regular o proteger (Provoste Fernández, 2012). Si bien hay avances en algunos instrumentos de política, las acciones presentan debilidades para proveer una respuesta integral y esos vacíos agudizan los problemas vinculados con cambios en la estructura demográfica, complejización de las familias, modificación en los patrones de empleo y participación económica de las mujeres.

Actualmente la organización social del cuidado refuerza la centralidad de la familia en la provisión de cuidados, fortaleciendo el rol de las mujeres como proveedoras naturales de cuidados. Por ello, un elemento central para el análisis de las políticas de cuidado es la posibilidad que las mismas brindan para “desfamiliarizar” a las personas (Esping Andersen, 1999). Este concepto alude al modo en que el Estado (mediante diferentes instrumentos y medidas de política pública) aliviana la carga que el cuidado representa para las familias. De este modo, una mayor defamiliarización a través de una mayor presencia estatal en la materia permite que las familias puedan obtener recursos de tiempo y servicios que solucionen sus demandas de cuidado, con independencia de los arreglos informales que se dan en este ámbito. La desfamiliarización puede entenderse, así, como una colectivización de las necesidades de las familias, o “una mayor responsabilidad del conjunto de la sociedad para procurar el bienestar y satisfacción vital de los integrantes de las familias” (Sunkel, 2006: 21).

Asimismo, podría afirmarse que la actual organización social del cuidado constituye un “vector de reproducción de la pobreza” (ADC, CIEPP, ELA, 2014) ya que cuando la presencia estatal es débil o insuficiente, las familias realizan “procesos adaptativos” que las exponen a mayores niveles de vulnerabilidad (CEPAL, 2009). Los cambios demográficos vinculados al progresivo envejecimiento poblacional, sumado a la creciente participación femenina en el mercado de trabajo, la monoparentalidad, el aumento en los índices de divorcios hacen que la conformación de las familias actuales sea más heterogénea y que, como corolario, su posibilidad de afrontar los cuidados de niños/as y adultos mayores se vea disminuida.

3. La situación de las y los jóvenes frente al cuidado³

3.1. Jóvenes que cuidan / Jóvenes con responsabilidades familiares

El 29 % de jóvenes entre 15 y 29 años en la Argentina tiene hijos a cargo, aunque solo el 5% inició su vida reproductiva entre los 15 y los 19 años, mientras que en el grupo de 25 a 29 el 56% tiene hijos. Entre las mujeres, el 36% tiene un hijo antes de los 30 años, mientras que este porcentaje disminuye en el caso de los varones a 22%. El 90% de quienes tienen hijos conviven con ellos, aunque este dato difiere por sexo; mientras la casi totalidad de mujeres lo hace, solo el 75% de los varones convive con sus hijos (ENJ, 2014).

El momento en que los y las jóvenes tienen su primer hijo varía según los estratos socio económicos de origen. Así, los embarazos tempranos tienden a ocurrir fundamentalmente en estratos socioeconómicos bajos, mientras la decisión de postergar la procreación tiende a ser un comportamiento de estratos relativamente mejor posicionados, posiblemente como una adaptación a expectativas de desarrollo educativo y laboral que requiere la sociedad actual para la integración en los principales circuitos económicos y sociales (Katzman, 2011).

En Argentina, una de cada seis mujeres tiene su primer hijo antes de los 19 años (OSSyR, 2014), mientras que el 15% de nacimientos en 2014 fue de madres adolescentes (DEIS, 2015). Esto implica que el 17% de jóvenes de 19 años es madre (CIPPEC, 2016). Asimismo, la maternidad adolescente se da mayormente en contextos de desigualdad. Así, 7 de cada 10 madres jóvenes pertenecen a hogares de bajos ingresos (OSSyR, 2014). A medida que las mujeres alcanzan mayores niveles de educación, disminuye el número de hijos, lo cual demuestra el peso que la educación tiene como predictor de la fecundidad. Las mujeres con hasta primario completo, en promedio, tienen 3,4 hijos, cifra que desciende hasta llegar a 2,0 hijos por mujer entre las que manifiestan tener un nivel terciario o universitario incompleto y más (ESSyR, 2013).

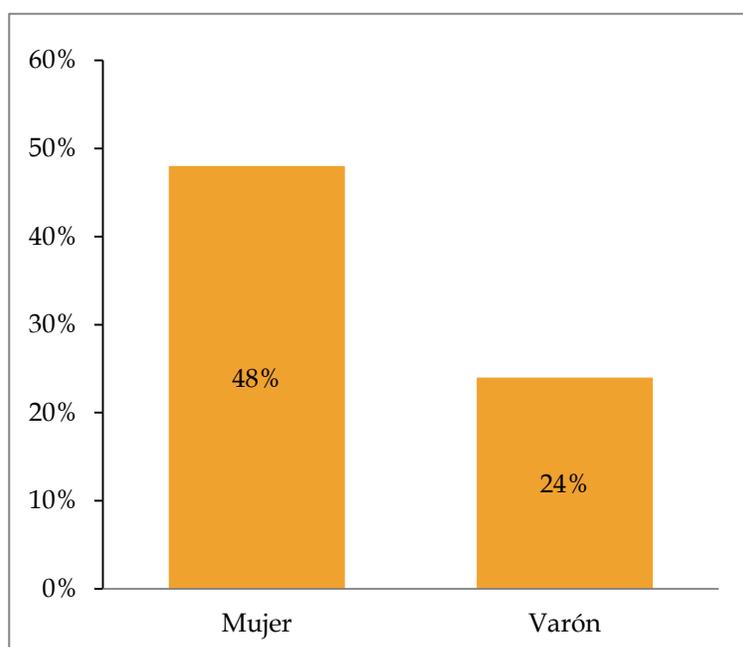
Este es un dato fundamental que posiciona a las jóvenes frente a la responsabilidad de brindar cuidados de manera muy temprana, lo cual tendrá consecuencias decisivas, sobre todo, en el momento en que ellos se insertan en el mercado de trabajo. En efecto, la mayoría de quienes no han iniciado aún su vida reproductiva estudia, no trabaja, ni busca trabajo y no cuida a otras personas. Quienes tienen hijos, en cambio, están en mayor proporción incluidos en la fuerza de trabajo, además de realizar tareas de cuidado. Un 63% de quienes tiene hijos trabaja o busca trabajo, mientras ese porcentaje es de 49% en el caso de los jóvenes que no tienen hijos (ENJ, 2014).

³ Los datos utilizados para esta sección surgen de la Encuesta Nacional de Juventud aplicada como un módulo adicional de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) en 2014, cuyos Informes han sido publicados por el INDEC. No se pudieron conseguir los microdatos debido a que las autoridades de ese Instituto mencionaron que la Encuesta no es representativa de "jóvenes", sino de "jóvenes en hogares numerosos." Este problema impediría establecer con precisión los coeficientes de variación en los cruces de variables.

Asimismo, en Argentina, tener hijos disminuye el nivel socioeconómico de las familias. Dado que los niños consumen más que los ingresos que generan, y en nuestro país son las familias quienes cubren la mayor parte de ese déficit, la presencia de niños en los hogares tiende a aumentar la propensión a la pobreza de los mismos (Acuña, 2015). Ahora bien, en el caso de los jóvenes estas probabilidades de enfrentar situaciones de mayor desventaja socioeconómica se ven exacerbadas debido a encontrarse en plena transición hacia la vida adulta, con eventos todavía no completados. Los jóvenes que tienen hijos en edades muy tempranas, todavía no se han consolidado en un empleo formal, ni han logrado conformar un hogar autónomo cuando tienen que atravesar situaciones de responsabilidad familiar y cuidado de personas dependientes.

Casi 4 de cada 10 jóvenes en el país tiene responsabilidades de cuidado, sobre todo de niños (el 34% de los jóvenes cuida niños habitualmente, dentro o fuera de su propio hogar y un 3% cuida a ancianos). Sin embargo, destaca una diferencia de género importante, **ya que las mujeres duplican a los varones en el desarrollo de esta importante función social**; mientras el 24% de los varones jóvenes realiza actividades de cuidado, este porcentaje aumenta a 48% en el caso de las mujeres (ENJ, 2014).

Gráfico 1. Jóvenes de 15 a 29 años que realizan actividades de cuidado, por sexo. Total país, 2014

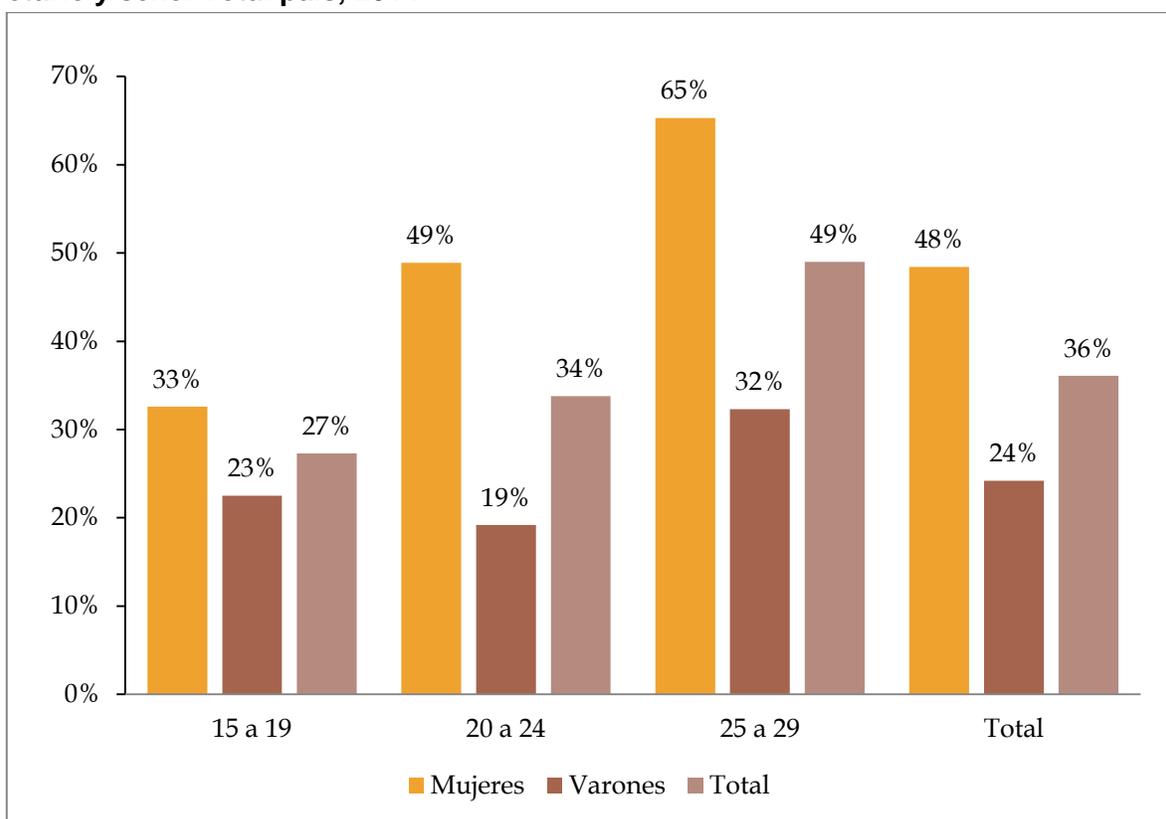


Fuente: CIPPEC, sobre la base de la Encuesta Nacional de Juventud, INDEC, 2014.

Esta tendencia de mayor cantidad de mujeres jóvenes que cuida se mantiene en todos los sub- grupos de edad, aunque lógicamente tiene una incidencia menor en el grupo de edad de 15 a 19 años, y aumenta a medida que crece la edad. Sin embargo, es en

la franja de 20 a 24 años donde la diferencia entre mujeres y varones es más notoria. Allí las mujeres que cuidan son más del doble de los varones. Y en el grupo de 25 a 29 años vuelven a duplicar a los varones. Asimismo, el 27% de adolescentes entre 15 y 19 años que cuidan no tienen necesariamente responsabilidades familiares, sino que de cada cuatro jóvenes de este grupo de edad cuida niños que no son sus hijos, por ejemplo hermanos menores o sobrinos. En relación con la edad, lógicamente a medida que ésta aumenta crece el porcentaje de jóvenes que realiza actividades de cuidado. Así en la franja de 15 a 19 años, el 27,3% de jóvenes cuida; en la de 20 a 24 años, el 33,8% lo hace y en la franja de 25 a 29 años este porcentaje se eleva a 49%.

Gráfico 2. Jóvenes de 15 a 29 años que realizan actividades de cuidado, por grupo etario y sexo. Total país, 2014



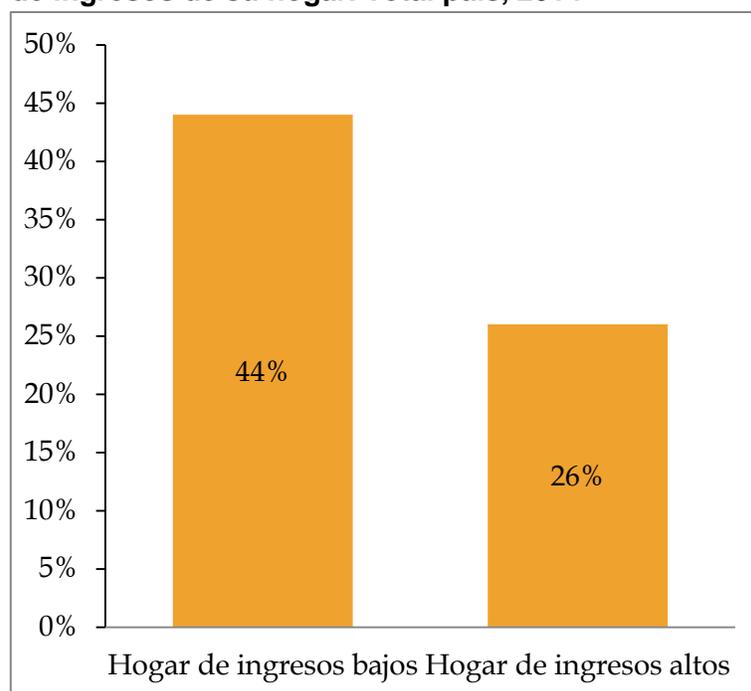
Fuente: CIPPEC, sobre la base de la Encuesta Nacional de Juventud, INDEC, 2014.

Por otra parte, los datos que emergen del Módulo de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes en Argentina (MANNA, 2012) muestran la incidencia del trabajo infantil en la población de 14 y 15 años, con un mayor peso relativo de las niñas y adolescentes en ellas. Así, mientras un 8,9% de adolescentes en ese rango de edad realizaba trabajo doméstico de forma intensiva, ese porcentaje disminuye a la mitad (4,4%) en el caso de los varones de la misma edad. A medida que aumenta la edad, crece el porcentaje de trabajo y se evidencia una mayor presencia del trabajo de mercado en relación con el trabajo

doméstico, a la vez que se ensancha la diferencia entre varones y mujeres con una presencia mayor de éstas en las tareas domésticas y menor presencia relativa en el trabajo para el mercado. Así, en la población de 16 y 17 años, el 11% de los varones realizaba actividad doméstica intensiva contra el 17% de las mujeres, mientras esta tendencia se invierte en el caso del trabajo para el mercado: allí un 12% de mujeres realiza trabajo para el mercado contra un 21,3% de varones (MANNA, 2012).

Las actividades de cuidado tienen una incidencia mayor entre los jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos. El 44% de jóvenes que viven en hogares con ingresos bajos realizan actividades de cuidado, comparado con un 26% de jóvenes que viven en hogares del primer quintil. La mayor diferencia se da en el grupo de jóvenes que no estudia, no trabaja, ni busca trabajo, en el cual el 13% cuida, entre los del estrato de menor ingreso, comparado con apenas 3% de quienes están en igual situación pero pertenecen al estrato de mayores ingresos. Es interesante destacar este último punto: dentro del grupo de jóvenes que no está incluido en la fuerza laboral y no estudia y que se encuentra en el estrato de ingresos del hogar más bajo, existe una mayoría que, lejos de estar ociosa, se dedica a cuidar a otras personas.

Gráfico 3. Jóvenes de 15 a 19 años que realizan actividades de cuidado, según nivel de ingresos de su hogar. Total país, 2014

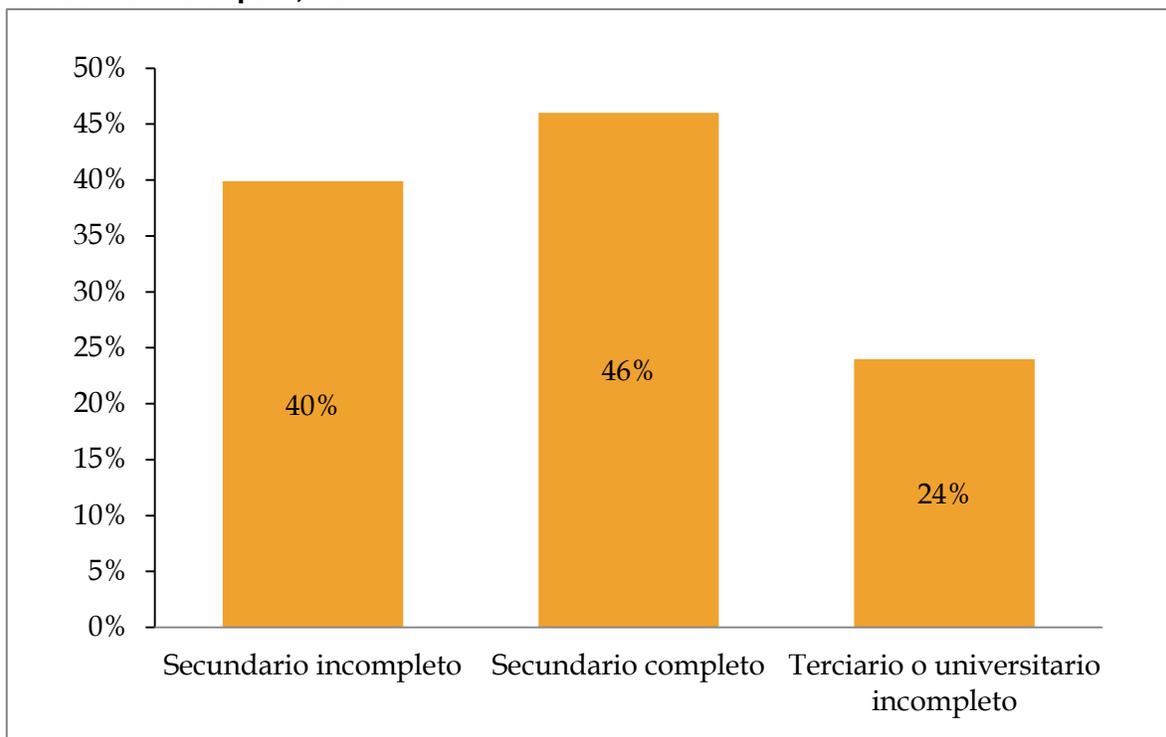


Fuente: CIPPEC, sobre la base de la Encuesta Nacional de Juventud, INDEC, 2014.

Respecto del nivel educativo, la menor proporción de jóvenes que cuida se encuentra entre quienes cuentan con nivel terciario o universitario incompleto: solo 24% participa de

actividades de cuidado. Por su parte, casi 4 de cada 10 (39,9%) jóvenes con secundario incompleto participa en tareas de cuidado de niños y/o personas mayores. La incidencia mayor de las actividades de cuidado se encuentra entre quienes han finalizado el secundario: el 46% realiza actividades de cuidado. Pero es importante destacar que, en ese grupo, entre quienes siguen estudiando la proporción de quienes tiene responsabilidades de cuidado es de 11,6% mientras entre quienes no continúan estudios superiores es tres veces más alta (34,9%). Este dato pone en evidencia, como ya se mencionó, que el nivel de educación formal que alcanzan los jóvenes es un buen predictor de la vida reproductiva y, por ende, del peso y las consecuencias que las responsabilidades de cuidado tiene en las probabilidades de continuar estudiando. Esta relación puede verse también en la disminución de personas que cuidan entre el grupo de jóvenes con terciario o universitario incompleto.

Gráfico 4. Jóvenes de 15 a 29 años que realizan actividades de cuidado, según nivel educativo. Total país, 2014



Fuente: CIPPEC, sobre la base de la Encuesta Nacional de Juventud, INDEC, 2014.

El tiempo que la población joven dedica al cuidado es mayor a un trabajo a tiempo completo. Las actividades de cuidado de niños les insumen a los jóvenes un promedio de 56 horas semanales. Las mujeres duplican la cantidad de horas dedicadas al cuidado

respecto de los varones, llegando a las 86 horas entre las de 25 a 29 años: una dedicación de tiempo completo de 10 horas diarias o más, en promedio (ENJ, 2014) ⁴.

3.2. ¿Jóvenes que cuidan y estudian o trabajan? Impacto del cuidado sobre trayectoria educativa y laboral de los jóvenes

La tenencia de un hijo, posiciona a los jóvenes frente a mayores dificultades para transitar los “otros” eventos vinculados con su pasaje a la vida adulta. Así, es probable que los jóvenes con hijos que todavía no han podido conformar un hogar autónomo, haber conseguido un trabajo decente, o haber finalizado su proceso de formación encuentren más dificultades para completar esos procesos cuando ya tienen responsabilidades familiares.

La imposibilidad mayor que enfrentan las mujeres jóvenes para continuar sus estudios o trabajar genera consecuencias insoslayables para su autonomía, empoderamiento y para la construcción de su ciudadanía. Es sabido que los lazos que genera la inclusión en las dos instituciones sociales clave de socialización como son la escuela y el trabajo son fundamentales para el desarrollo de las personas. Es justamente en la etapa de la juventud cuando debe producirse con más fuerza el proceso de acumulación de recursos, a través de las calificaciones a las que se acceden vía el estudio y la práctica laboral, que serán centrales para la inclusión social.

Pero, además, se han señalado otros efectos nocivos del abandono escolar temprano: para la construcción de ciudadanía; como posible pérdida de capital social; por las secuelas psicológicas ligadas a la frustración ante la incapacidad de ajustar el comportamiento a la norma social vigente y por el cese de obligaciones relacionadas al rol de estudiante generaría una “vacancia” para la asunción de responsabilidades adultas de manera prematura (Katzman, 2009).

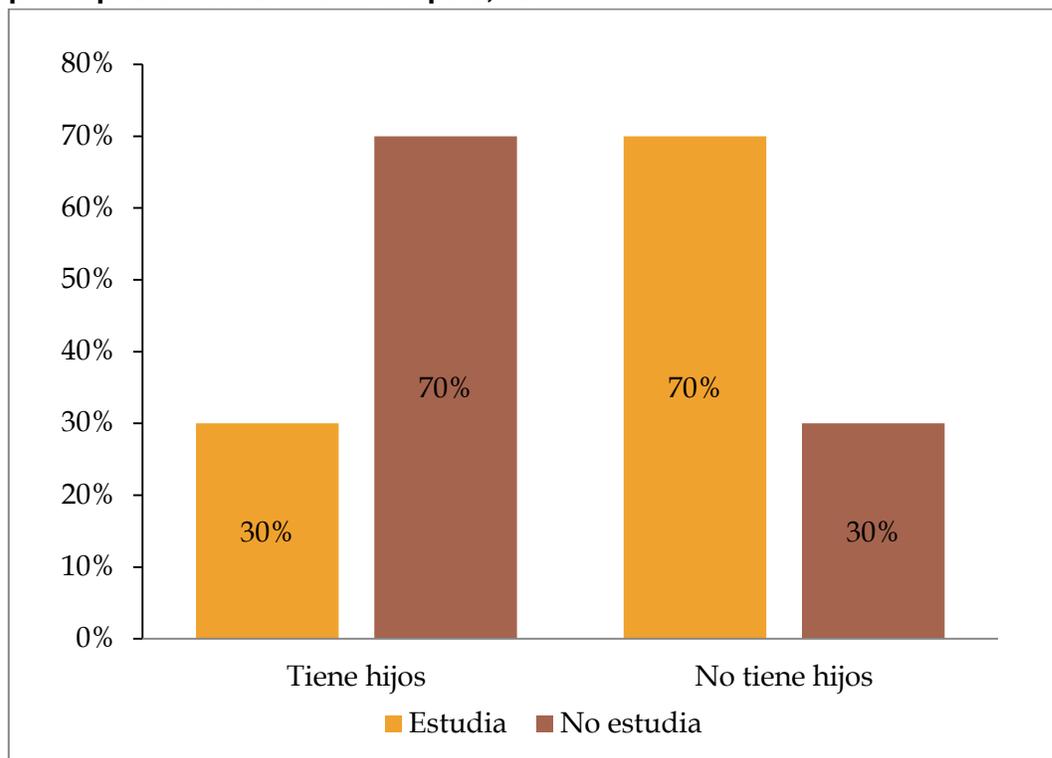
Estas situaciones generan efectos aún peores para las mujeres. El confinamiento al espacio doméstico, como ámbito prioritario de desarrollo personal, junto al abandono temprano de la educación formal, produce en las jóvenes profundas marcas asociadas a sentimientos de inferioridad, baja autoestima y graves dificultades para proyectar un futuro mejor al presente (PNUD, AECID y PBA, 2012). Las trayectorias escolares interrumpidas, sea por razones de una maternidad temprana o por la falta de recursos económicos, restringe sus posibilidades de vinculación social y afecta el desarrollo de un capital cultural y social que les permita integrarse a la sociedad desde una posición de sujetos con derechos.

⁴ Según la Encuesta de Uso del Tiempo (INDEC, 2013) las mujeres dedican 6.5 hs. a las tareas de cuidado y domésticas en general, mientras el tiempo que le dedican los varones es menos de la mitad (2,9 horas INDEC, 2013). Es destacable que, comparando con lo que sucede en el promedio general de la población, esta brecha entre el tiempo que dedican mujeres y varones a estas actividades se amplía en el caso de la población joven. Los varones del promedio de la población dedican 3,4 hs. al trabajo de cuidado.

En síntesis, más allá de las políticas de cuidado que serán el eje de la próxima sección, en términos de políticas que pueden prevenir la maternidad temprana y, fundamentalmente, no intencional se debe señalar la importancia de abordar de manera más robusta el acceso a medidas que permitan evitar el embarazo no intencional. Como se mostró en este documento, el embarazo adolescente tiene una alta incidencia en el país y un alto porcentaje de los mismos (69%) es no intencional (OSSyR, 2014), lo que nos remite a deudas pendientes en la esfera de los servicios de salud. Asimismo, el alto porcentaje de embarazos “intencionales” en esta franja de edad evidencia causas estructurales que se fundan en la persistencia de fuertes estereotipos de género en torno a los roles y proyectos de vida que la sociedad transmite a las adolescentes y jóvenes que muchas veces revelan el fracaso en la posibilidad de inclusión del estudio y el trabajo (OSSyR, 2014), y en la existencia de pautas patriarcales que se encuentran más arraigadas en los segmentos sociales de menores ingresos. Por ello, mientras más temprano ocurra la tenencia del primer hijo, sin que los otros procesos que facilitan la emancipación económica se hayan dado, los jóvenes y fundamentalmente las jóvenes, serán más propicias a atravesar situaciones de exclusión social.

En nuestro país, 7 de cada 10 jóvenes que tiene hijos no estudia, mientras este porcentaje se invierte en la población de jóvenes sin hijos (el 70% estudia frente al 29,6 que no lo hace). Entre quienes no estudian una proporción importante (44%) trabaja o busca trabajo, mientras un 26% no trabaja, ni busca trabajo porque cuida a sus hijos.

Gráfico 5. Jóvenes de 15 a 29 años según responsabilidades familiares y participación educativa. Total país, 2014



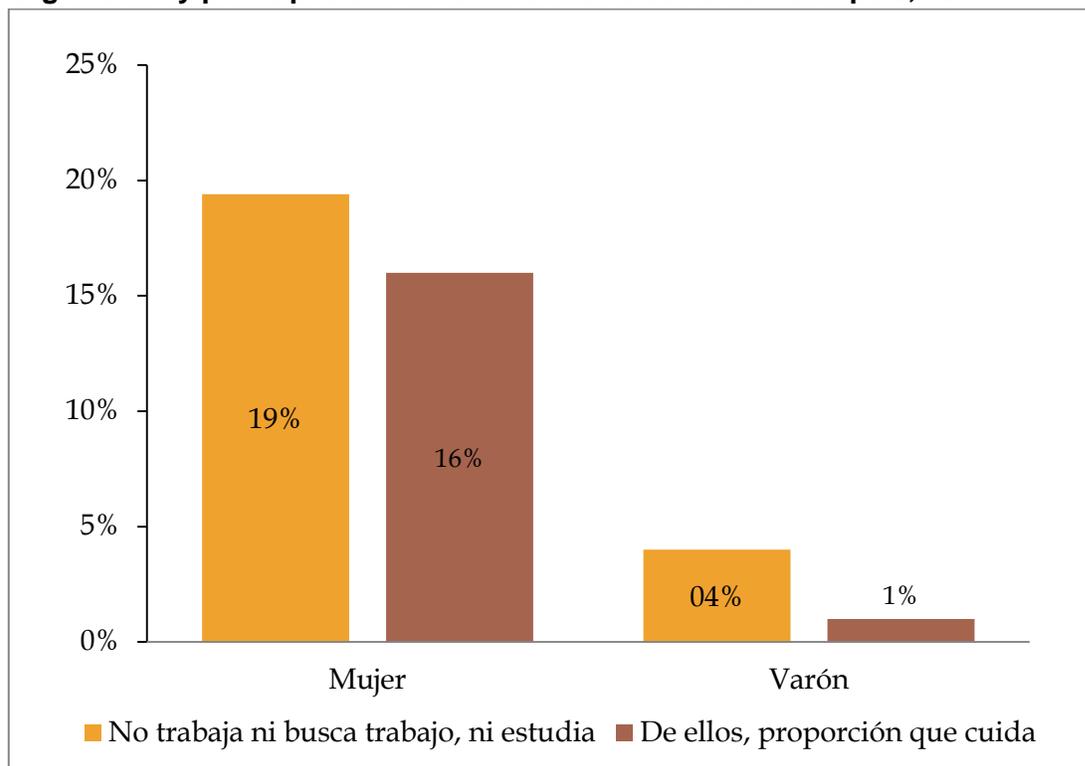
Fuente: CIPPEC, sobre la base de la Encuesta Nacional de Juventud, INDEC, 2014.

Entre los jóvenes que cuidan niños habitualmente, un porcentaje importante combina esta actividad con estudio y trabajo. Así, un 27% de quienes cuidan dentro o fuera de su propio hogar, estudia, trabaja, realiza ambas cosas o busca trabajo (ENJ, 2014).

Asimismo, entre las mujeres el peso del cuidado es mucho mayor, pero además se entrelaza con el impacto que tiene en las posibilidades de trabajar, estudiar o realizar ambas actividades. **Dos de cada diez mujeres no estudia, no trabaja, ni busca trabajo, pero casi todas ellas cuidan.** En efecto un 19,4 % de jóvenes mujeres no trabaja, ni busca trabajo, ni estudia, pero un 16% cuida. Solo un 4% de varones se encuentra en la misma situación, pero apenas un 1% de ellos desarrolla actividades de cuidado.

Este porcentaje de mujeres representa un 72% de la población de jóvenes que no trabaja, no estudia, ni busca trabajo (EPH, 2014). Es importante aclarar que lejos de tratarse de una población que “no hace nada” y que ha conducido a la visión peyorativa y estereotipada del término “Ni-Ni”, en esa categoría se encuentran situaciones muy diversas. En nuestro país, dentro de este grupo, son mayoría las jóvenes que desarrollan actividades de cuidado no remunerado, actividad que compromete seriamente sus posibilidades de inserción social a través de la participación en el estudio o el empleo remunerado.

Gráfico 6. Jóvenes de 15 a 19 años que no estudian, ni trabajan, ni buscan trabajo según sexo y participación en actividades de cuidado. Total país, 2014



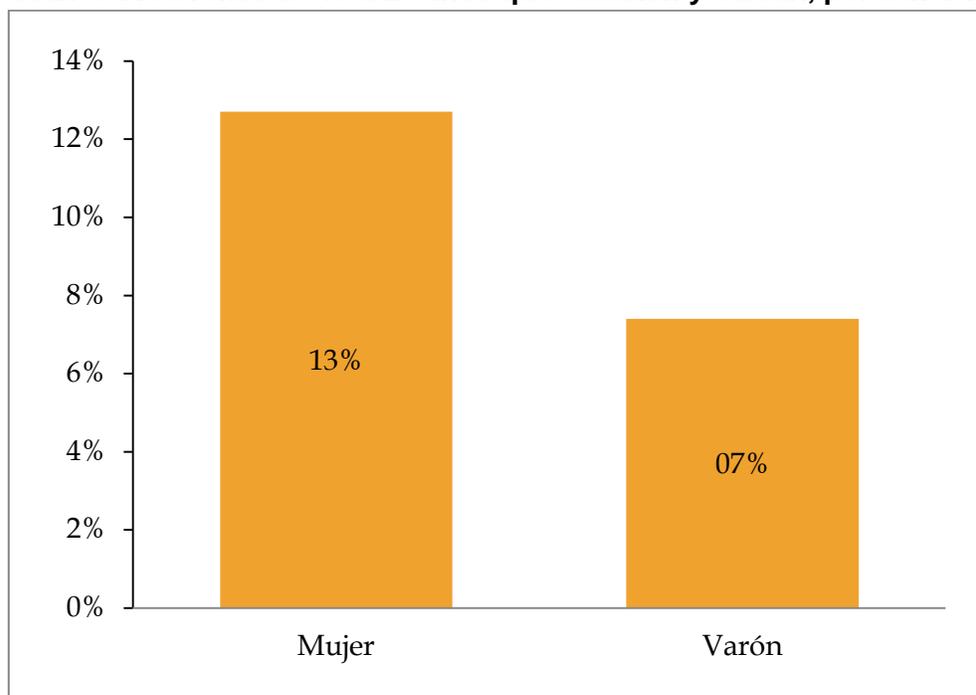
Fuente: CIPPEC, sobre la base de la Encuesta Nacional de Juventud, INDEC, 2014.

3.3. Estudio y cuidado

En todos los casos se identifica que las mujeres están mayormente representadas en las actividades de cuidado, aun cuando realicen otras actividades principales en su vida, ya sea estudiar o trabajar o una combinación de ambas. **Entre la población joven que solo estudia, un porcentaje mayor de mujeres tiene responsabilidades de cuidado:** en efecto el 12,7% de ellas cuida además de estudiar, en comparación con un 7,4% de sus pares varones.

Entre la población de jóvenes que –además de estudiar- trabaja o busca trabajo, también es más alta la proporción de mujeres que cuidan: un 9% vs. un 4% de los varones está involucrada en tareas de cuidado.

Gráfico 7. Jóvenes de 15 a 29 años que estudian y cuidan, por sexo. Total país, 2014



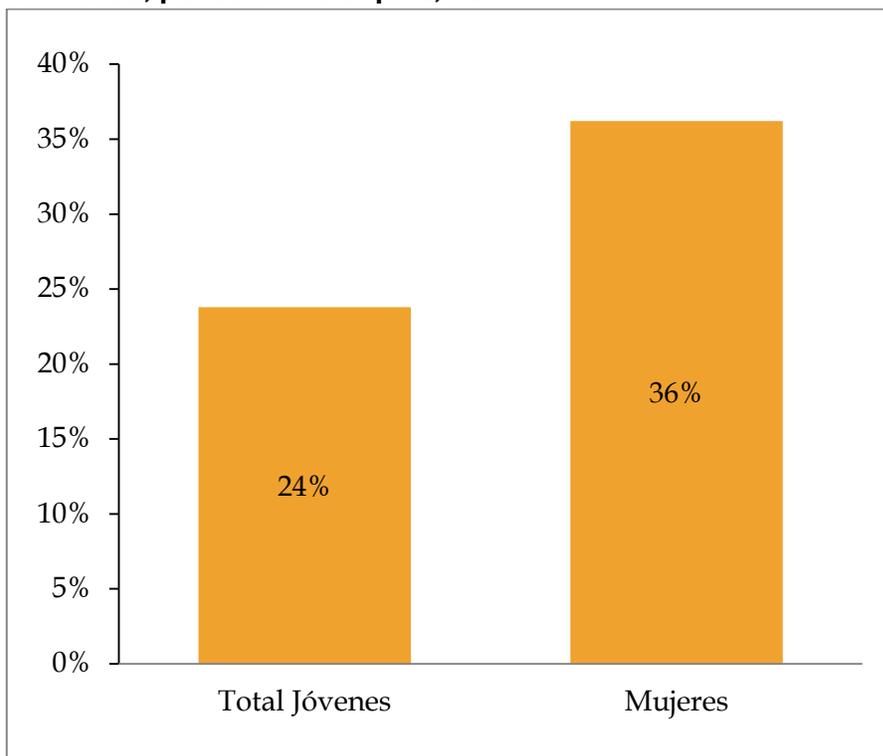
Fuente: CIPPEC, sobre la base de la Encuesta Nacional de Juventud, INDEC, 2014.

3.4. Trabajo y cuidado

Los jóvenes enfrentan situaciones más desventajosas que la población adulta a la hora de insertarse en el mercado laboral. No sólo la manera como la población joven “ingresa” al mercado laboral es desventajosa en relación con los adultos, sino que la misma decisión y posibilidad de “participar” económicamente está mediada por diversos factores. Uno de ellos es tener responsabilidades familiares. Este dato que influye decisivamente en la inserción laboral de las mujeres, es aún más crítico en el caso de la población joven, dado que el periodo de mayor fertilidad y, potencialmente, de inicio de la vida reproductiva coincide con el “teórico” comienzo de la vida laboral.

El impacto de las obligaciones de cuidado sobre la situación laboral de los/as jóvenes es muy contundente: 1 de cada 4 jóvenes no trabajaban –al momento de realización de la Encuesta- por sus obligaciones familiares (23,8%), aunque este motivo es manifestado mayormente por las mujeres: el 36,2% de ellas declararon no hacerlo por esta causa. Asimismo, el 10,6% de las mujeres no trabajaron por embarazo o maternidad (ENJ, 2014).

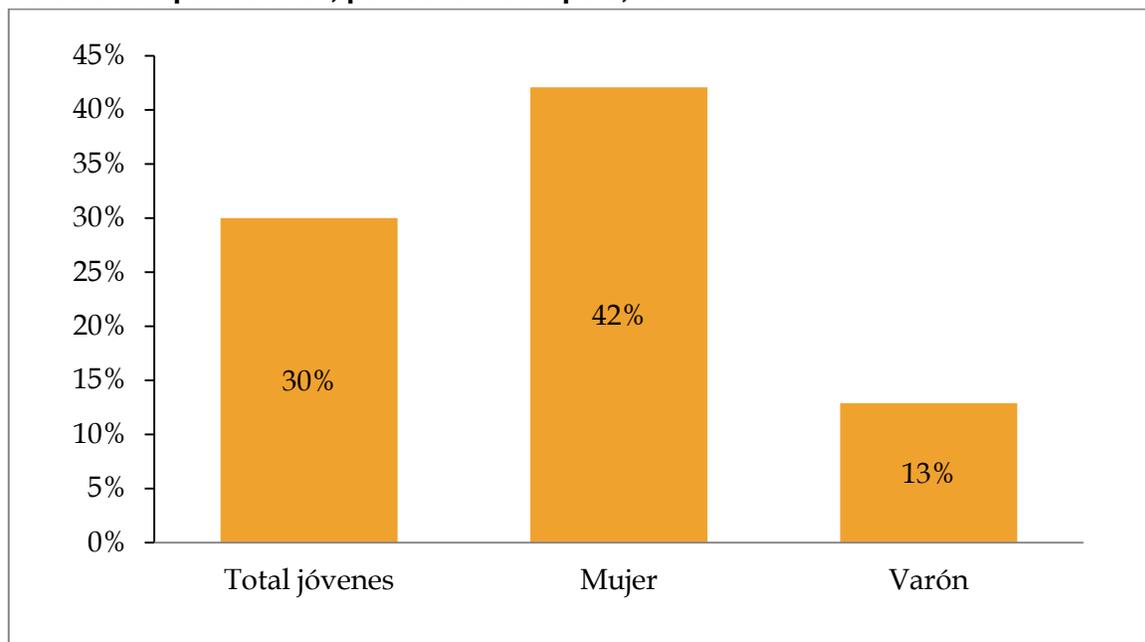
Gráfico 8. Jóvenes de 15 a 29 años que no trabajan debido a sus obligaciones familiares, por sexo. Total país, 2014



Fuente: CIPPEC, sobre la base de la Encuesta Nacional de Juventud, INDEC, 2014.

Pero lo que es más importante es el obstáculo que representan las responsabilidades de cuidado para sostener la presencia en el mercado de trabajo o el estudio. **Poco más de 3 de cada 10 jóvenes que cuidan niños dejó de trabajar, de estudiar o tuvo que trabajar menos horas para realizar esta tarea. Entre las mujeres, quienes dejaron de trabajar o estudiar por esta razón alcanzan el 42,1% y entre los varones, el 12,9%.** Teniendo en cuenta los rangos de edad, esta deserción del mercado de trabajo y el estudio impacta más en las mujeres de 25 a 29 años. Más de la mitad de las mujeres en ese rango de edad dejó de trabajar o de estudiar para cuidar a un niño, mientras que entre los varones representa un 7,3%.

Gráfico 9. Jóvenes de 15 a 19 años que dejaron de trabajar (total o parcialmente) o de estudiar para cuidar, por sexo. Total país, 2014



Fuente: CIPPEC, sobre la base de la Encuesta Nacional de Juventud, INDEC, 2014.

4. Políticas públicas de cuidados y su incidencia en la población joven

4.1. Políticas de cuidado y su impacto en la población joven

El “cuidado” no ha sido contemplado, al menos con la importancia que requiere, como componente de las políticas de protección social o de la política social, al menos en los países latinoamericanos. Se podría decir que la esfera del Estado ha estado relativamente ausente en esta materia, debilitándose la posibilidad de que sea abordado integralmente (de León, 2016). Si bien hay avances en algunos instrumentos de política, las acciones presentan debilidades para proveer una respuesta integral, y esos vacíos agudizan los problemas vinculados con cambios en la estructura demográfica, complejización de las familias, cambios en los patrones de empleo y participación económica de las mujeres.

La manera como en Argentina se ha organizado la protección social ha sido un elemento fundamental que ha incidido -también- en reforzar el rol de las familias en el cuidado de las personas. Siguiendo la trayectoria de la región, en el país ha predominado el patrón contributivo con el establecimiento de “seguros sociales”, afianzando un modelo “familiarista,” en el sentido de que asegurado el ingreso del “proveedor”, se supone que la familia puede hacerse cargo de la mayoría de las funciones relacionadas con el bienestar. El “familiarismo” en América Latina combinó así el sesgo de la protección social hacia el hombre proveedor con la centralidad de la familia como responsable del bienestar de sus

miembros (Sunkel, 2006). Gran parte de la protección social en estos países ha “descansado” en los beneficios de la conformación de la familia nuclear tradicional en la provisión de bienes y servicios vinculados con el bienestar de sus miembros, reforzando los estereotipos de género presente en ellas. Esta modalidad en el aseguramiento cristalizó un modelo familiar (familia nuclear) con un varón proveedor y una ama de casa que recibiría la protección estipulada por el Estado en carácter de consorte. Así, es en virtud del vínculo legal con el trabajador asalariado que las mujeres se constituyeron en beneficiarias pasivas e indirectas de la seguridad social (Pautassi, 2005).

En términos de políticas públicas que brindan algún tipo de solución al “cuidado” existe un amplio consenso en categorizarlas en medidas que garanticen tiempo, dinero y servicios para cuidar (Pautassi, 2007; Lister, 1997; Provoste Fernández, 2012), haciendo referencia a servicios públicos destinados al cuidado, licencias o permisos laborales para el cuidado intra hogar de personas dependientes y transferencias monetarias para sostenimiento del cuidado de familiares. Pero desde una perspectiva más amplia, podría considerarse también el sistema de regulaciones e incentivos a favor de una nueva división sexual del trabajo dentro del hogar, que contribuya a la conciliación entre familia y trabajo (CEPAL 2009).

Los instrumentos existentes varían en el grado en el que desfamiliarizan (alivianan la carga que el cuidado supone para las familias) y desmercantilizan el acceso al cuidado (independizan el acceso a políticas de cuidado del pago por los mismos) tanto en términos formales por la definición de los instrumentos y su orientación, como en la práctica por su grado de cobertura y alcance.

4.1.1. Políticas de tiempo

En cuanto al repertorio de políticas que integran el sistema de protección social en Argentina y que brindan **tiempo para cuidar**, sobresale el régimen de licencias familiares y las disposiciones de protección a la maternidad.

En Argentina, solo el 50,4% de las trabajadoras y 49% de los trabajadores están cubiertos por el régimen de licencias (Repetto , Bonari y Díaz Langou, 2013). Esto se debe a que comprende a los trabajadores registrados y en relación de dependencia y excluye a monotributistas, autónomos e informales. Los sectores más vulnerables, mayoritariamente insertos en trabajos precarios e informales, no acceden a ningún tipo de licencia.

Por otra parte, con respecto a la duración, existe una disparidad regional importante que sitúa a los trabajadores en desigualdad de condiciones. La Ley de Contrato de Trabajo (LCT) 20.744/1976, que regula las contrataciones formales en el ámbito privado, establece un permiso postnatal de 90 días corridos para la madre con una reposición del salario del 100% durante la totalidad del periodo. Luego existe la posibilidad de excedencia sin remuneración alguna que puede tomarse durante el primer año de vida del niño. Asimismo, se establece un permiso para lactancia que consta de dos descansos de 30

minutos hasta la edad de un año del niño en el caso del sector privado y dos descansos de una hora con opción de ingresar o retirarse dos horas antes o después, respectivamente hasta los 12 meses del niño, en el caso del sector público.

Sin embargo, los regímenes de empleo público de las provincias varían mucho, estableciendo licencias por maternidad que oscilan entre 87 días en Jujuy y 210 días en Tierra del Fuego. En tanto los padres tienen entre 2 y 30 días de licencia por paternidad.

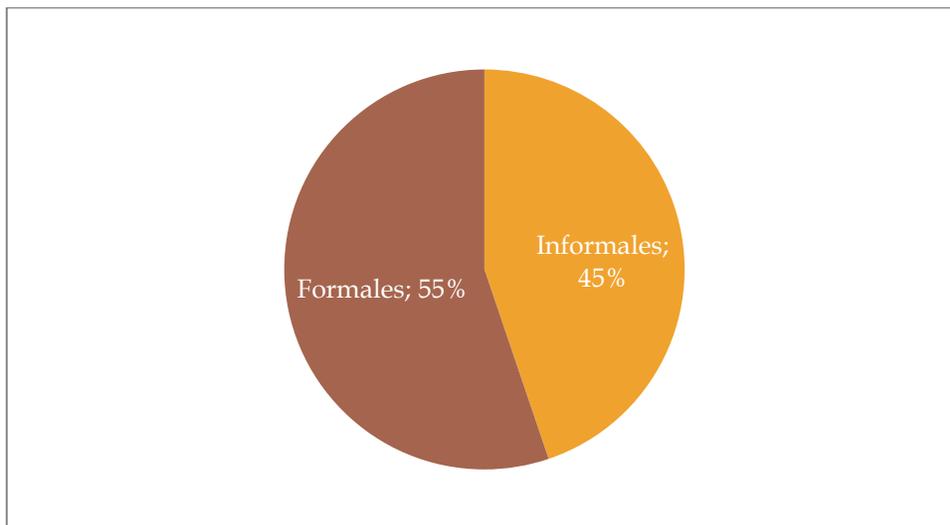
En relación con la prestación, en el país se otorga el 100% del salario financiado por la seguridad social (en otros países la carga se comparte con el empleador), superando el estándar mínimo que establece la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de dos terceras partes del salario.

El régimen de licencias y permisos familiares cubre a un número limitado de jóvenes con responsabilidades de cuidado, dadas las altas tasas de informalidad laboral entre esta población. Cuatro de cada diez (40%) trabajadores informales es joven (hasta 29 años). Esto significa que no están contemplados por el régimen de licencias.

El régimen de licencias y permisos familiares cubre a un número limitado de jóvenes con responsabilidades de cuidado, dadas las altas tasas de informalidad laboral entre esta población. Casi cuatro de cada diez (37.6%) trabajadores informales es joven (hasta 29 años), mientras que la mitad tiene menos de 34 años (50,13%). Esto significa que no están contemplados por el régimen de licencias.

Por otra parte, entre los jóvenes asalariados que tienen hijos, el porcentaje de informales asciende a 44,5 %, con lo cual casi la mitad de jóvenes que son padres no están comprendidos por el régimen de licencias que contribuya a dotar de tiempo remunerado para cuidar a sus hijos.

Gráfico 10. Distribución de jóvenes jefes de hogar con responsabilidades familiares* según condición de formalidad en el empleo. Aglomerados urbanos, 2015



Fuente: CIPPEC, sobre la base de EPH II trimestre de 2015

*Nota: para el cálculo de jóvenes con responsabilidades familiares se realizó un *proxy* tomando los jóvenes que son jefes de hogares con presencia de niños menores de 5 años.

La legislación argentina en relación con el régimen de licencias presenta debilidades. En primer lugar, las disposiciones legales regulan exclusivamente el trabajo en relación de dependencia, quedando por fuera de protección legal las personas que se desempeñan en el sector informal, cuentapropistas, etc. Segundo, el tiempo de licencia que fija la ley es inferior al mencionado piso que recomienda la OIT consistente en 14 semanas. Tercero, el tiempo de licencia no cuenta como tiempo de contribución a la Seguridad Social, con lo cual a la hora de retirarse se debe trabajar más tiempo para poder acceder a la jubilación. Cuarto, no existen disposiciones que fomenten la participación del padre en el cuidado de hijos, restringiéndose la licencia paterna a dos días en el caso del sector privado y cinco días en el público. Asimismo, las licencias compartidas, que también recomienda la OIT, tampoco han sido incorporadas en la legislación nacional.

También pueden ubicarse en esta categoría de políticas aquellas vinculadas con la organización del tiempo de trabajo vis a vis el tiempo para cuidar como las medidas que promueven formas de trabajo flexibles, teletrabajo, opción de trabajos a tiempo parcial, bancos de horas, reducción de jornada laboral para dedicarse al cuidado, entre otras. La experiencia en Argentina indica que estas medidas no se han generalizado al conjunto de trabajadores o sectores de actividad económica y que son discrecionales dependiendo del sector y jerarquía de los trabajadores /as. Cuando existen, se trata más bien de acciones de conciliación que se realizan a nivel micro de las empresas (Rodríguez Enríquez y otros, 2010), constituyéndose en experiencias puntuales.

4.1.2. Transferencias para sostenimiento del cuidado

En términos de transferencias entendidas como prestaciones económicas que reciben las familias para destinarlas al cuidado de niños/as, sea a través de la compra de servicios en el mercado, la contratación de cuidadores/as o los propios padres que pueden percibir esta ayuda como compensación a la carencia de ingresos por no trabajar de manera remunerada, se trata de medidas que no están generalizadas en Argentina. Tampoco existen las transferencias entendidas como subsidios a los hogares para la compra de servicios de cuidado en el mercado.

Las asignaciones familiares previstas en los sistemas contributivos, en su origen, contemplan la posibilidad de reforzar los gastos de servicios de cuidado y escolaridad. Sin embargo, los montos estipulados resultan insuficientes para constituirse en mecanismos que solucionen esa necesidad (de León, 2016).

En términos de transferencias de los sistemas no contributivos a la niñez y a la vejez, estos instrumentos tienen un amplio alcance en el país. La Asignación Universal por Hijo (AUH) extendió los beneficios que el sistema contributivo prevé para los trabajadores formales, a los trabajadores informales y desocupados. En abril de 2014, la AUH alcanzaba a 1.381.624 niños de entre 0 y 5 años inclusive (Observatorio ANSES, 2014)⁵. Según datos de la ENAPROSS 2011⁶, hay un 27,1% de niños menores de 18 años pertenecientes al quintil más pobre y un 22,1% del segundo quintil que carece de apoyo o transferencia monetaria, mientras que en el primer quintil este porcentaje se reduce a 11,1%). A partir de la reciente extensión de la cobertura de Asignaciones Familiares a monotributistas se habría reducido el porcentaje de niños sin cobertura, pero aún hay datos al respecto.

Esta medida, tanto por el objetivo que persigue como por el monto de la transferencia, establecido en base a una canasta de bienes y servicios que no contempla los de cuidado, no brinda solución a las necesidades de cuidado de las familias.

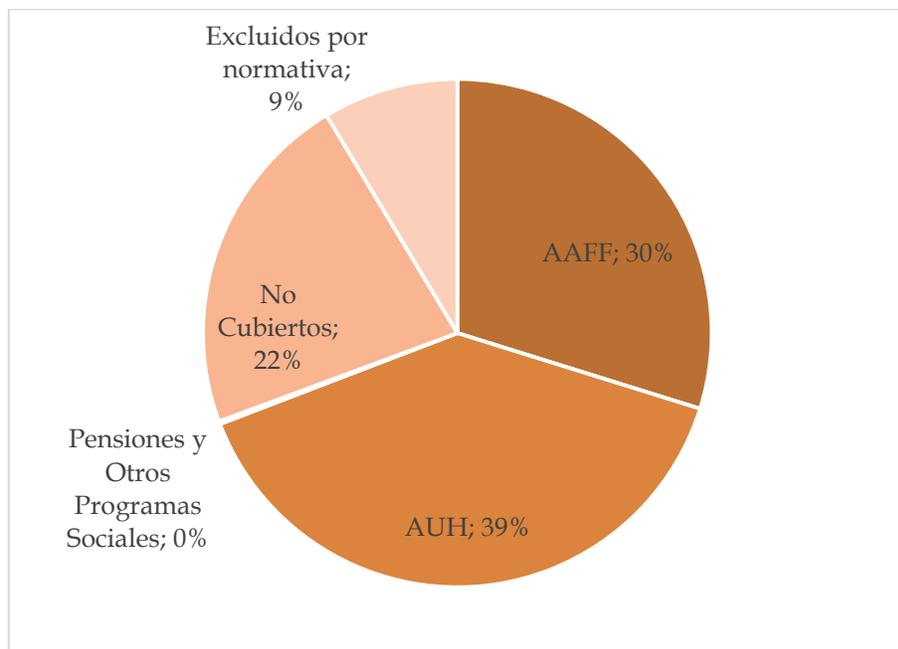
Por otra parte, si se analiza el conjunto de **jóvenes que tienen responsabilidades familiares** y su inclusión en las provisiones que brinda el sistema de protección social, sea a través del sistema contributivo o no contributivo, se constata que **las asignaciones familiares cubren a un 30% de los jóvenes con hijos, mientras la AUH cubre a un 39% de jóvenes con hijos. Un pequeñísimo porcentaje casi insignificante (0,2%) está cubierto por otras prestaciones (asignación por discapacidad). Finalmente, un 9% de jóvenes con responsabilidades familiares no está cubierto por estar fuera de normativa, mientras 2**

5 Observatorio ANSES, Boletín del I cuatrimestre 2014.

6 No se citan datos de la ENAPROSS 2015 porque, distinto a la de 2011, no toman a la deducción de impuesto a las ganancias como un tipo de cobertura y la representatividad a nivel país es menor. Sin embargo, como se menciona en Díaz Langou y Acuña (2016), a partir esta encuesta, el porcentaje de los niños y adolescentes pertenecientes al quintil más pobre que carece de toda forma de transferencia o apoyo monetario es 23,4%.

de cada 10 jóvenes (22%) no recibe prestación alguna que contribuya a sostener la crianza de los hijos.

Gráfico 11. Jóvenes con hijos menores de 18 años cubiertos por transferencias de ingresos (contributivas y no contributivas). Aglomerados urbanos, 2015

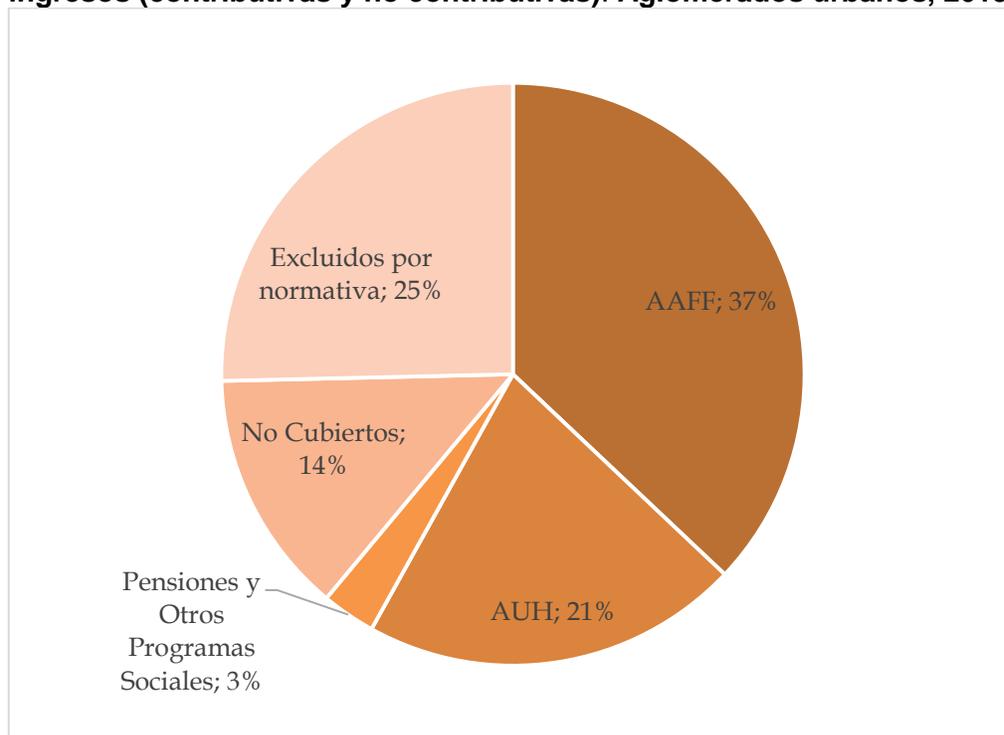


Fuente: CIPPEC, sobre Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROS), 2015.

Nota: la ENAPROSS se realizó en 2015 en el Gran Buenos Aires (GBA, incluyendo a CABA y los 24 partidos del Conurbano) y también en las provincias de Catamarca, Corrientes, Chaco, Jujuy y Río Negro (en aglomerados urbanos de 5.000 habitantes o más). Su representatividad es del 44,8.

Cuando se compara esta situación con la de los adultos (gráfico 12) destacan tres cuestiones: los jóvenes están más representados entre la población no cubierta por el sistema de transferencias familiares; entre quienes reciben la AUH y están menos representados entre quienes reciben asignaciones familiares del sistema contributivo, lo que es una expresión de su inserción desventajosa en el mercado laboral.

Gráfico 12. Adultos (30+) con hijos menores de 18 cubiertos por transferencias de ingresos (contributivas y no contributivas). Aglomerados urbanos, 2015



Fuente: CIPPEC, sobre Encuesta Nacional de Protección Social (ENAPROS), 2015.

4.1.3. Servicios de cuidado Infantil

En Argentina, la atención y el cuidado para la primera infancia en términos de cobertura puede dividirse entre la franja etaria cubierta por el sistema educativo (a partir de los 4 años), de la franja etaria de 0 a 3 años de edad donde la infraestructura de servicios es dispersa, heterogénea y muy diversa, caracterizándose por un alto nivel de fragmentación, que se expresa en diferentes subsistemas que ofrecen grados de cobertura y de calidad diferenciales según se trate de servicios públicos, privados o del tercer sector, y de la dependencia de diferentes niveles jurisdiccionales a cargo de su financiamiento y provisión.

La cobertura que brinda el sistema educativo formal está regulada por la Ley de Educación 27.045 (2014) que establece la obligatoriedad desde los 4 años y la universalidad para los 3 años⁷. Actualmente, la cobertura para 5 años es universal, para cuatro años alcanza al 82,3% de los niños/as en esa franja y para 3 años se ubica en 41,5% (ECOVNA,2012). Sin embargo, estos niveles varían significativamente entre provincias.

⁷ En 2016 se presentó un Proyecto de Ley Nacional que propone la extensión de la obligatoriedad de la sala de 3 años.

Por ejemplo, para 3 años en Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) la cobertura es de un 86,6%, mientras para San Juan es de apenas un 6,6%.

Tomando a este segmento (0 a 4 años) en su totalidad, según la última Encuesta de Condiciones de Vida de Niños, niñas y adolescentes en Argentina (MDS y Unicef, 2013), del total de niños residentes en zonas urbanas en el país, un 32% asiste a algún centro de desarrollo infantil. La asistencia a algún centro no presenta diferencias de género relevantes, y gana mayor universalidad a medida que crece la edad de los niños. En efecto, para menores de 1 año, el porcentaje es de asistencia e algún establecimiento de cuidados es de 3,1%, de 1 año es del 8,4; 2 años 20%; 3 años 50% y 4 años 76,7%. Estos porcentajes varían significativamente por región. Mientras en CABA donde se registra el porcentaje de asistencia más alto (62%), en el Noreste argentino este valor alcanza apenas al 15%.

Al analizar estos datos y relacionarlos por nivel socioeconómico, se observa una gran diferencia. Mientras en el quintil de más bajos ingresos el 20% de los niños y niñas de 0 a 4 asiste a algún establecimiento, esta cifra se eleva al 52% en el caso del quinto quintil. Siguiendo con la encuesta mencionada, si se analiza el tipo de gestión de los establecimientos a los que concurren niños y niñas en el país, según se trate de gestión pública o privada, se puede observar que el sector privado está más presente en las de menores edades, ante la ausencia de provisión estatal universal. Así, entre los niños de 1 año que asisten a algún centro de cuidados, el 68% de ellos utiliza un centro de gestión privada. Este porcentaje disminuye a más de la mitad (31,4%) cuando aumenta la edad de los niños y niñas, edad a partir de la cual se establece la obligatoriedad educativa.

Por su parte, entre la oferta de cuidado para la franja de 0 a 4 que está por fuera del sistema educativo se encuentran: a) establecimientos estatales provinciales o municipales, que dependen de áreas sociales de estas jurisdicciones; b) establecimientos que dependen de organizaciones no gubernamentales, iglesias, sindicatos y c) establecimientos privados.

Dada la baja cobertura de los servicios públicos, sea del ámbito de educación o de otras áreas estatales, las acciones que despliegan los ámbitos comunitarios cobran especial relevancia, en especial por la gran heterogeneidad que presentan en términos de prestaciones y calidad. Este tipo de respuesta ante el problema del cuidado ha surgido muchas veces de la necesidad y la pobreza de sectores que no pueden ver resueltas sus necesidades a partir de la oferta pública y no cuentan con mecanismos para adquirir los servicios a través del mercado (ADC, CIEPP y ELA, 2014).

La Comisión de Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios (COCEDIC) que funciona en el ámbito de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) ha desarrollado un Registro Nacional de Espacios de Primera Infancia (RENEPI) que releva información básica de los centros. A fines de 2013 se habían identificado 5.489 centros dependientes de áreas sociales de provincias y municipios y de organizaciones del tercer sector. El 41% correspondía a centros

dependientes de los sectores públicos provinciales y municipales y el 59% a espacios de organizaciones de la sociedad civil (Rozengardt, 2014).⁸

Siguiendo el relevamiento mencionado, sobre la base de una muestra, se concluyó que el 52% de los recursos humanos que se emplean en los centros tiene estudios terciarios completos; un 18% finalizó la secundaria, mientras solo un 5% finalizó la educación primaria. Si bien el nivel de educación de los recursos humanos no difiere mucho entre los centros estatales y los comunitarios, se constató que la presencia de cuidadores/as con estudios terciarios completos es mayor en los primeros (alrededor de 6 puntos porcentuales). Asimismo, en relación con el perfil de educadores/as “en los espacios comunitarios ha predominado el perfil voluntario y militante por sobre el titulado en la educación formal. En los espacios públicos se invierte esta tendencia, siendo mayor la cantidad de recursos humanos con título habilitante que los que se reconocen educadores gracias a la experiencia acumulada” (Rozengardt, 2014: 90). En cuanto a las condiciones laborales y salariales, la enorme mayoría de cuidadoras/es recibe remuneración (92%), sin embargo la dispersión en torno a montos, fuentes de financiamiento y modalidad de contratación impide hacer una caracterización rigurosa al respecto (Rozengardt, op cit.). Lo que si se ha evidenciado a partir del relevamiento citado es que varias de las dimensiones analizadas (titulación de los recursos humanos, cantidad de cuidadores/as por niño, condiciones salariales) presentan un mejor desempeño en los espacios estatales.

Finalmente, también existen los servicios que se proveen, en algunos casos, para las asalariadas mujeres con responsabilidades familiares y que son brindados por la esfera del trabajo formal. La Ley de Contrato de Trabajo 20744 establece en su artículo N° 179 la obligatoriedad para los empleadores de proveer estos servicios en función del número de trabajadoras ocupadas. Dos limitaciones aparecen en esta normativa: por un lado, solo alcanza a las trabajadoras mujeres exceptuando a los varones que tienen responsabilidades familiares y, por otra parte, solo rige para grandes establecimientos o empresas, dejando fuera a quienes se desempeñan en ámbitos más pequeños o en el sector informal de la economía (Lupica, 2014). Sin embargo, más allá de estas limitaciones, en la práctica esta regulación nunca fue reglamentada, con lo cual actualmente las empresas no están obligadas a su cumplimiento.

Con relación a la cobertura de esta modalidad de servicios, no existe un relevamiento exhaustivo que dé cuenta a nivel del país de cuánto de la demanda está cubierta a través de servicios de cuidado provistos por los lugares de trabajo. Para tener un panorama que brinde un orden de magnitud, de un relevamiento de 464 empresas en el país, el 91% no contaba con jardines maternos (encuesta “Empresas por la Infancia, 2012” citado en Lupica, 2014).

⁸ En Repetto, F. et al (2016) se señala que “por razones endógenas al relevamiento posterior al estudio citado, la cifra final de centros relevados quedó consolidada en 3.000.

El panorama descrito en términos de oferta de servicios de cuidado para la primera infancia indica que se requiere de una mayor presencia estatal para lograr su expansión, en tanto esto podría garantizar mejores condiciones respecto de la previsibilidad del financiamiento, el nivel de formación de los recursos humanos, la formalidad en las condiciones laborales, y otras dimensiones que hablan de la calidad en la atención de niños/as. Esta mayor presencia estatal posibilitaría una mayor legitimación del cuidado como esfera de acción y la ampliación en las posibilidades de des familiarización que permitiría que las familias -sobre todo las de menores ingresos- alivianen la carga del cuidado y no tengan que echar mano a mecanismos adaptativos que impiden generar mayores posibilidades de inclusión social. Cabe mencionar la iniciativa de creación de 4000 centros de primera infancia en el marco del Plan Nacional de Primera Infancia lanzado por el gobierno de Cambiemos.

En relación con los jóvenes que tienen responsabilidades familiares, no es posible conocer la proporción de niños y niñas que concurren a un establecimiento de cuidados cuyos padres son jóvenes. De todos modos, dada la baja cobertura de este instrumento de política sería lógico pensar que existe un porcentaje importante de población joven con hijos que no tiene asegurado un espacio público de cuidado.

4.2. Programas de re vinculación escolar y promoción del empleo

Los programas que promueven la finalización de la educación formal o la participación en instancias de formación profesional o empleo transitorio, a través de incentivos monetarios que faciliten la participación de los jóvenes en ellos, ocupan un lugar importante en el país. En este sentido destaca la creación del Programa PROGRESAR en la órbita de la ANSES a comienzos de 2014, que se ha convertido en uno de los más importantes programas de transferencias de ingresos por el volumen de transferencias y cobertura. Si bien esta iniciativa es administrada por la ANSES, algunas de los servicios que se les ofrece a los jóvenes (cursos de formación profesional y acciones de entrenamiento e inserción laboral) se organizan y gestionan desde la Secretaría de Empleo de la Nación, constituyendo el conjunto de prestaciones que también están disponibles para los participantes del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo que se analiza más adelante.

El PROGRESAR brinda una ayuda económica de \$900 mensuales (a Octubre de 2016) destinada a los estudiantes entre 18 y 24 años que no tienen empleo, trabajan informalmente o formalmente, con un ingreso tope del titular y su familia de tres salarios mínimos, vitales y móviles. Se reconoce como grupo familiar autónomo a los jóvenes con hijos. En contrapartida a la asignación económica que reciben, los jóvenes que participan en el programa deben retomar, iniciar o continuar sus estudios, sean secundarios, universitarios, terciarios o cursos de formación profesional.

Según estimaciones realizadas, la demanda potencial del PROGRESAR representa al 51% de los jóvenes en el país (D'Alessandre y Duer, 2015). Teniendo en cuenta que en septiembre de 2015 existían 702.867 beneficiarios (ANSES, 2015), el Programa habría cubierto a esa fecha a cerca del 50% de la población elegible. El 63% son mujeres y el 78% tienen entre 18 y 22 años.

Se destaca que el Programa prevé la prestación de servicios de cuidado para los jóvenes que tienen responsabilidades familiares, a través del Ministerio de Desarrollo Social. Desde la normativa es un hecho de suma importancia porque reconoce uno de los obstáculos centrales que afecta a la población joven, femenina sobre todo.

Por otra parte, el Plan Nacional de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs) desarrollado en la órbita del Ministerio de Educación de la Nación plantea dos líneas de acción. La primera a jóvenes y adultos mayores de 18 años que hayan cursado sus estudios secundarios de manera regular, la opción de finalizarlos mediante la evaluación de las asignaturas pendientes. Lugo, en 2010, se implementó una segunda línea de acción que ofrece a jóvenes y adultos la posibilidad de iniciar y finalizar sus estudios primarios o secundarios en distintas sedes habilitadas para ello y con una modalidad flexible. En 2013 la matrícula de este Plan ascendía a 450.000 personas (Bertranou y Casanova, 2015)

En materia de iniciativas de fomento del empleo, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT) que funciona bajo la órbita del Ministerio de Trabajo está destinado a favorecer una inserción más ventajosa de los jóvenes en el empleo. El Programa nació en 2008 con el objetivo de mejorar las condiciones de empleabilidad de jóvenes. Focaliza la ayuda en jóvenes de 18 a 24 años, a quienes les ofrece un conjunto integrado de prestaciones cuyo objetivo es facilitar a los jóvenes la construcción de un proyecto formativo y ocupacional, a través de un esquema de prestaciones que incluye acciones de orientación laboral, formación profesional, apoyo a la finalización de estudios formales, apoyo para la generación de emprendimientos, entrenamiento en el trabajo e intermediación laboral, junto con el fortalecimiento de los servicios que las proveen (Sistema de Formación Continua y Red de Servicios de Empleo). El programa estipula una ayuda económica no remunerativa que a Diciembre de 2015 se encontraba en el valor de los \$600.

Se enmarca en una estrategia del Ministerio de Trabajo de concentrar los esfuerzos de política en el acceso al mercado de trabajo, pasando de un esquema de políticas pasivas de empleo, que fueron eficaces en los momentos más álgidos de la crisis para asistir a la población excluida de los principales circuitos económicos y contribuir a la gobernabilidad, a una de acceso al mercado de trabajo.

Si bien este Programa no prevé mecanismos que contribuyan a resolver las necesidades de cuidado de niños de los jóvenes beneficiarios, estudios y relevamientos realizados por esa entidad han dado cuenta de la incidencia de este tema en la

empleabilidad de las mujeres jóvenes y de la importancia que tiene su resolución para posibilitarles la participación en el Programa (MTEySS, 2009). Los Servicios Públicos de Empleo han evidenciado que “el 79% de las personas que concurren a los servicios públicos de empleo manifiestan que entre las dificultades más importantes para insertarse en un empleo están las cargas familiares, la falta de capacitación laboral y la edad.”

Asimismo, otras intervenciones piloto en materia de política de empleo que han localizado sus acciones en mujeres jóvenes han advertido que la resolución de las necesidades de cuidado constituye una necesidad material básica para posibilitar la participación de la población femenina en los programas de formación y empleo. El proyecto “Inclusión laboral y social de jóvenes bonaerense - Ellas trabajando” fue una iniciativa piloto desarrollada por el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires⁹ que puso en marcha una metodología integral de formación para el trabajo para favorecer la inclusión laboral y social de mujeres jóvenes de la provincia de Buenos Aires. El proyecto contempló instancias de fortalecimiento de la empleabilidad, la mejora del acceso a capacitaciones laborales de calidad y la remoción de barreras que dificultaban las posibilidades de formación y de inserción laboral plena de las jóvenes, contemplando deliberadamente la disponibilidad de espacios de cuidado para las mujeres participantes en el mismo, habiendo constatado que las responsabilidades de cuidado es uno de los condicionantes que mayor impacto tiene en las posibilidades de desarrollo laboral y formativo de las mujeres¹⁰.

⁹ El proyecto se enmarcó en una cooperación de la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD. Para una mayor descripción de esta experiencia, ver el Documento de sistematización: “Ellas Trabajando, Programa de Inclusión social y laboral de jóvenes bonaerenses.” PBA y PNUD, 2012.

Cuadro 1 – Revisión de la experiencia internacional

La trayectoria de los países europeos muestra un mayor desarrollo de las políticas de cuidado y, asimismo, se evidencia una mayor participación femenina en el mercado laboral. Parte de esta trayectoria se basa en la conformación de sus modelos de protección social donde existe una importante participación del Estado y una estructura del gasto que ha privilegiado la inversión en políticas de cuidado como parte de una estrategia de priorización de la primera infancia y un énfasis en la búsqueda de altos niveles de participación económica femenina.

En América Latina, por el contrario, la excesiva familiarización del diseño de sus sistemas de protección social explica una presencia débil del Estado en materia de cuidados. Sin embargo, en la Región, el desarrollo de los diferentes instrumentos muestra que no ha habido un cambio significativo en la provisión de políticas de tiempo o servicios (léase licencias y servicios públicos) que permitan conciliar las demandas familiares con las laborales (Boofield y Martínez Franzoni, 2014). Sin embargo, existen experiencias puntuales que pueden inspirar el caso en Argentina.

Teniendo en cuenta esto, se identifican los casos de otros países entre los que resaltan las experiencias europeas de universalización de políticas de cuidado y, en la Región, el caso de Uruguay como una experiencia de avance en materia de institucionalización del Cuidado.

Trayectorias de universalización del Cuidado

El ámbito de las políticas familiares y de infancia es un área de gran desarrollo en Europa, siguiendo la idea de que el Estado social debe instrumentar mecanismos que permitan la conciliación de la vida familiar y la vida laboral, facilitando la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y adaptando las políticas sociales a la progresiva desaparición del modelo en el que sólo el hombre trabajaba y la mujer cuidaba (*male breadwinner model*) (Esping Andersen, 1999). Esto sólo puede lograrse mediante medidas de apoyo a las familias, y el desarrollo de sistemas de educación y cuidado infantil de alta calidad y de amplia cobertura.

Lógicamente, este principio encuentra matices en los diversos países. En un extremo se encuentra el caso de los países nórdicos donde los instrumentos de política dan cuenta de una verdadera desfamiliarización y apoyo a las familias en las actividades vinculadas con el cuidado y la crianza. Los instrumentos conjugan licencias generosas, infraestructura de servicios de calidad y apoyo económico a las familias para financiar el cuidado extra hogar, y expresan la responsabilidad que el Estado tiene en esta materia.

En los países de Europa continental, por otra parte, hay avances importantes en políticas de licencias familiares más o menos generosas destinadas fundamentalmente a las madres,

mientras que el escenario de licencias compartidas es más desigual. Asimismo, respecto de la provisión de servicios públicos, el panorama muestra una mayor diferencia en cuanto a alcance y modalidad. A continuación se ejemplifican ambos modelos con el caso de un país.

El **modelo escandinavo** ofrece servicios generosos y financiados con recursos públicos. En el marco del modelo de régimen de bienestar social-demócrata prevalecen los sistemas universales entendidos como sistemas donde los ciudadanos tienen un nivel básico y relativamente alto de seguridad social (Esping Andersen, 1990).

Las políticas para fortalecer a las familias y brindar condiciones favorables para el desarrollo infantil han tenido mucho auge. En el caso de Noruega, los servicios de cuidado para la población infantil menor de seis años son universales y su acceso se establece como un derecho. En la base de estas medidas están la búsqueda de condiciones favorables de crianza, pero también la posibilidad de facilitar la participación en el mercado de trabajo para ambos padres. De hecho, en ese país, las mujeres participan en un 75,8% en el mercado laboral mientras los hombres lo hacen en un 80% (Sonneland, 2014).

Estas medidas también tienen su correlato en los permisos pos natales que están concebidos para que cualquiera de los padres pueda permanecer en el hogar al cuidado de su hijo durante el primer año de vida. El sistema establecido en Noruega busca explícitamente la igualdad de género, entregando 12 semanas al padre y 14 semanas a la madre. El resto de las 59 semanas se pueden distribuir de acuerdo a la preferencia de la pareja.

Este modelo ha logrado, entre otras cuestiones, un alto grado de conciliación entre responsabilidades familiares y un involucramiento importante de los padres en la crianza, debilitando los conflictos en la división del trabajo doméstico (Sonneland, 2014).

Es destacable que la búsqueda de una alta participación de las mujeres en el empleo ha sido explícita y las medidas de política implementadas han tendido a facilitar este objetivo de política, donde ha primado, asimismo, la igualdad de género.

Por su parte, consistentes con una trayectoria corporativa-familiarista de sus regímenes de bienestar, los países de Europa continental ofrecen políticas de cuidado siguiendo una orientación diferente de la implementada por el modelo nórdico.¹¹ En los diferentes países se ofrecen alternativas entre utilizar los servicios públicos o recibir un estipendio para contratar una cuidadora o para que el cuidado esté a cargo de alguno de los padres (Etchebehere et al, 2011). En el caso de España y Francia, por ejemplo, las políticas dirigidas a ayudar a las familias en el cuidado de los hijos en edades comprendidas entre

¹¹ Para una conceptualización de regímenes de bienestar y modelos ver Esping Andersen (1990).

los 0 y 6 años pueden ser de cuatro tipos: 1) permisos de maternidad o parentales para permitir que la madre y el padre interrumpan su empleo para cuidar de sus hijos; 2) servicios de cuidado colectivo extra-familiares; 3) servicios de cuidado individuales extra-familiares y 4) ayudas monetarias (directas o fiscales) para ayudar a sufragar los costos derivados del cuidado de los hijos (Jurado Guerrero, 2007).

El caso de Uruguay como ejemplo de institucionalización del Cuidado en la Región

En **América Latina** el cuidado está débilmente instaurado como componente de los sistemas de protección social de la Región, con lo cual los instrumentos que existen para darle solución son parciales y fragmentados y deben su instalación a otras agendas. Sin embargo, destaca el caso de Uruguay, único país que ha instalado un Sistema Nacional de Cuidados con una institucionalidad específica.

Destaca el caso del Sistema Nacional de Cuidados (SNC) de Uruguay, basado en un proceso de investigación, debate y consenso llevado a cabo durante cinco años que sentó las bases para la creación del Sistema y sus componentes.

Uno de los fundamentos centrales para su creación fue la constatación de que los cambios ocurridos en la sociedad uruguaya pusieron en jaque la base sobre la cual se estructuró el sistema de protección social en ese país que fue el empleo formal.

Si bien no existe una mención específica a las necesidades de la población joven con responsabilidades familiares en torno al cuidado de sus hijos, una de las orientaciones que guió la estructuración del Sistema -en el marco de una sociedad que enfrenta el creciente envejecimiento poblacional y cuya tasa de natalidad está en retroceso- fue garantizar el derecho de las familias a tener el número de niñas y niños que deseen tener, sobre todo en sectores trabajadores y medios, combatiendo las restricciones que hoy suponen la inexistencia o la falta de acceso a servicios de cuidados de calidad para la primera infancia. Sumado a esto, otro de los fundamentos, fue la posibilidad de incorporar a una mayor cantidad de mujeres al esfuerzo productivo considerado estratégico para el crecimiento económico del país.

El Sistema hoy ha privilegiado el componente de servicios de cuidado para la primera infancia (1 a 3 años) a partir del establecimiento de Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) dependiente del Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay (INAU) para 1 y 2 años y los jardines que dependen del área de Educación Pública (ANEP) para población de 3 años. Asimismo, las Becas de Integración Socioeducativa están destinadas a financiar servicios de cuidados y educación para niños y niñas de 0 a 2 años (excepcionalmente 3), pertenecientes a familias integradas a los programas de acompañamiento familiar del MIDES e INAU, que residan en territorios con insuficiencia de oferta de servicios públicos de cuidados y educación infantil. Asimismo se prevé la

ampliación de las licencias parentales. La norma reformada en 2013 regula el subsidio por maternidad, instaura el subsidio por paternidad y regula la reducción de la jornada laboral para el cuidado de niños y niñas.

La similitud de los sistemas de protección social de Argentina y Uruguay, basados en la inserción ocupacional como principal fuente de acceso a los beneficios sociales, y una caracterización similar del régimen de cuidado de niños y niñas que, hasta la instalación del Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay, se restringía a la protección de la maternidad en las regulaciones laborales y a la cobertura a través del Sistema Educativo (Rodríguez Enríquez, 2007) hacen del caso uruguayo una posibilidad a ser emulada por parte de nuestro país. Se rescata, sobre todo, la búsqueda de una mayor igualdad de género del Sistema, a través de una mayor incorporación de mujeres a la fuerza productiva y la orientación de universalidad en el diseño, aunque gradual en su implementación.

5. Recomendaciones

Las responsabilidades de cuidado impactan fuertemente en las posibilidades de integración social de los jóvenes a través de su participación en el estudio o el trabajo, considerados dos ámbitos centrales de inclusión social y construcción de ciudadanía. Como se ha evidenciado a lo largo de este documento, los jóvenes que adelantan el momento oportuno u óptimo para iniciar su fase reproductiva no habiendo concluido su proceso educativo o su inserción en el mercado de trabajo, probablemente enfrenten mayores obstáculos para construir trayectorias de inclusión.

Por ello, facilitarles a los jóvenes el acceso a servicios para el cuidado de sus hijos es un derecho que debe ser garantizado a través de una política integral, que garantice el acceso al cuidado a todo aquél que lo requiera, así como condiciones dignas de trabajo en este sector de actividad. Aunque se sobreentiende, debe contemplar también las desigualdades de género en la producción y distribución del cuidado, a través de políticas que tiendan a su redistribución, aliviando la carga que éste representa para las mujeres jóvenes y que condiciona sus posibilidades de desarrollo personal y profesional.

Los apoyos del Estado a las personas con responsabilidades familiares conforman un sistema fragmentado, básicamente porque la instalación de los instrumentos de política existentes responden a demandas de agendas diferentes, lo cual explica los vacíos y falta de integralidad (De León, 2016). Así, el régimen de licencias y permisos aparecen como derechos de los trabajadores; los servicios de cuidado como demandas de la agenda de primera infancia y, finalmente, las transferencias económicas como mecanismos de lucha

contra la pobreza. Pero la demanda de género como impulsora de mecanismos de conciliación familia-trabajo ha estado ausente.

El grupo de recomendaciones que se propone a continuación tiene en cuenta la multidimensionalidad del tema del cuidado, y la necesidad de dar respuesta a desigualdades de género persistentes en la distribución del mismo. Por un lado, se sugieren acciones en el marco de lo que constituye el campo de las políticas de cuidado; por otro lado, se brindan recomendaciones en el campo de la salud sexual y reproductiva, a fin de evitar el embarazo no intencional en los jóvenes y adolescentes.

5.1. Políticas de Cuidado

Los sistemas de protección social deben abordar la cuestión del cuidado integralmente desde un enfoque de género y derechos y con una orientación universalista que no vincule el acceso a los beneficios con la posición de las personas en el mercado laboral o su condición de género u otro atributo que segregue y fragmente tal acceso. Concretamente se recomienda:

- 1. Ampliar la oferta de servicios públicos de cuidado.** Expandir la infraestructura pública de cuidados, sobre todo para la franja poblacional de 0-4 que no es alcanzada por el Sistema Educativo formal, para permitir su desfamiliarización contribuyendo a generar condiciones favorables para la participación plena de los jóvenes en el estudio o el empleo. Esta expansión debería tener en cuenta criterios de localización que respeten las necesidades de los jóvenes con hijos en relación con el estudio y el trabajo.
- 2. Vincular la oferta de servicios de cuidado a las necesidades de la población joven que participa de los programas de re vinculación educativa y de formación profesional y empleo.** Se recomienda localizar servicios de cuidado próximos a los espacios educativos y los servicios públicos de empleo a los cuales los jóvenes concurren para finalizar la educación formal, o para recibir información, orientación y prestaciones de empleo y formación profesional. Incluso se considera una buena práctica la instalación de guarderías y jardines maternos en las Escuelas donde concurren adolescentes que son madres.
- 3. Expandir la oferta de educación inicial para el logro de la universalidad en la sala de 3 y 4 años.** A pesar de lo que estipula la Ley de Educación 27045 (2014) que establece la obligatoriedad desde los 4 años y la universalidad para los 3 años, estas medidas hoy no están garantizadas. En el caso de 4 años, la cobertura alcanza a un 82,3% de niños y niñas, mientras para 3 años se ubica en 41,5% (MDS y UNICEF, 2012). Por ello, el Sistema Educativo debe lograr el cometido de garantizar la universalidad a fin de constituirse en un mecanismo que facilite una

mejor conciliación entre las demandas familiares y las obligaciones laborales, garantizando a los jóvenes su derecho a estudiar y trabajar.

4. **Expandir la jornada escolar.** Si bien el inicio de la escolaridad obligatoria contribuye a la conciliación entre familia y trabajo, la instauración de la doble jornada debe contemplarse como un mecanismo que más allá de contribuir con objetivos pedagógicos, facilitarían la participación de los jóvenes en el empleo y la educación. Si se considera que la jornada laboral standard dura 8 horas y la jornada escolar dura 4 horas, la resolución del cuidado de los niños mayores de 4 años seguiría constituyendo un fuerte impedimento para la inserción laboral de los jóvenes o para la continuación de sus estudios.
5. **Modificar el régimen de licencias y su cobertura con una orientación universalista.** Los jóvenes con responsabilidades familiares deben contar con tiempo suficiente para cuidar a sus hijos. Siguiendo las recomendaciones que se establecen en Repetto et al (2016), se recomienda avanzar hacia un esquema universal de licencias que incluya a todos los padres y madres sin importar su categoría ocupacional o sector de actividad. Dadas las altas tasas de informalidad entre los jóvenes, este instrumento permitiría brindar cobertura a los jóvenes que no están en el mercado de trabajo formal y a quienes no se desempeñan en relación de dependencia.

5.2. Salud sexual y reproductiva

Las intervenciones en el campo de la prevención del embarazo adolescente no intencional deberían darse en el marco de un trabajo articulado e intersectorial del sector educativo y sanitario fundamentalmente (OSSyR, 2014). Por ello se proponen acciones desde ambos sectores.

5.2.1. Ampliar la información, orientación y el acceso a métodos de planificación familiar a partir del fortalecimiento del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (PNSSyPR)

En el campo de la salud sexual y reproductiva hay mucho camino por recorrer. A pesar de que el país cuenta con un marco normativo exhaustivo en lo que refiere a salud sexual y reproductiva (Ley 25673), que promueve la educación, información y provisión de insumos de planificación familiar a todas las personas que lo deseen a través de los sistemas públicos, privados y de obras sociales, su cumplimiento es muy desigual entre las provincias del país (OSSyR, 2014). Asimismo, es necesario avanzar en el uso de métodos de larga duración y en la reglamentación de la interrupción legal del embarazo. Por otra parte, es recomendable expandir las consejerías de salud sexual y reproductiva contempladas en el PNSSyPR que cumplen una función clave en el asesoramiento integral

a los adolescentes, en articulación con los hospitales, centros de salud y establecimientos educativos.

5.2.2. Instalar, ampliar y fortalecer los servicios para adolescentes y el Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia

Estos servicios resultan clave como puerta de entrada de los adolescentes a los servicios de salud. Es clave que resulten “amigables” a los adolescentes (OPS/UNFPA) y que constituyan espacios donde los adolescentes encuentran oportunidades de salud cualquiera sea la demanda, siendo agradables a ellos y a sus familias por el vínculo que se establece con el equipo de salud, y por la calidad del servicio. Deben disponer de personal idóneo, formado y especializado en el trato con adolescentes, y contar con material especializado para brindar información asequible y orientación oportuna sobre prevención del embarazo no deseado.

5.2.3. Monitoreo de la Ley de Educación Sexual Integral (26.150)

Esta normativa debe garantizar el derecho para todo niño y adolescente a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos del país. Sin embargo la implementación varía mucho entre las provincias. En línea con lo expresado en Repetto et al (2016), se propone el seguimiento de su implementación, monitoreando la incorporación de contenidos transversales de formación como lineamientos curriculares específicos establecidos para cada nivel respecto del cuidado del propio cuerpo, las relaciones interpersonales y el ejercicio de la sexualidad. Asimismo, el alto porcentaje, también, de embarazos intencionales (30%) en esta edad debe hacernos reflexionar sobre los modelos de realización personal que como sociedad se transmiten a adolescentes y jóvenes, fundados en fuertes estereotipos de género, a través de los cuales la maternidad sigue presentándose como único o mejor camino para la realización personal. Este elemento nos conecta, más allá de factores culturales que habrá que abordar en el largo plazo, con intervenciones que deben realizarse desde la esfera escolar en el marco de una educación no sexista que tienda a debilitar los estereotipos de género que se transmiten a través del sistema escolar.

5.2.4. La coordinación de las políticas dirigidas a jóvenes

El tema del “Cuidado” es un ejemplo emblemático de las múltiples coordinaciones que requiere un enfoque integral hacia la Juventud. La disponibilidad de una red de servicios de cuidado, que ayude a una inserción más favorable en el estudio y el trabajo de los y las jóvenes con responsabilidades familiares, es una necesidad que requiere de múltiples articulaciones institucionales. La primera y más obvia es la que a nivel sectorial debe darse

entre el Ministerio de Desarrollo Social, a cargo de los Centros de Primera Infancia, y los Ministerios de Educación y Trabajo, que ejercen las funciones rectoras de los servicios de educación y empleo. Y, no menor, son las múltiples articulaciones entre las áreas mencionadas y sus pares a nivel subnacional, para garantizar los servicios allí donde los jóvenes los necesitan.

Esta (múltiple) coordinación horizontal y vertical de prestaciones, y de los sectores involucrados en garantizarlas, requieren del efectivo ejercicio de una función de rectoría que sea capaz de propiciarlas, generando las condiciones para la incorporación de un enfoque de transiciones que enriquezca la mirada de las políticas sectoriales hacia la juventud, contemplando las necesidades específicas de los jóvenes.

Un área de Juventud debería ayudar a garantizar, técnica y políticamente, este resultado, a partir de promover la sinergia entre las siguientes tareas críticas: 1) la planificación intertemporal de una política integral de Juventud considerando las prioridades sectoriales y contemplando la asignación de responsabilidades, funciones y recursos de las áreas y actores responsables, 2) el control de herramientas presupuestarias, 3) el monitoreo en el avance de las actividades y metas fijadas, 4) la ejecución de un proceso de sensibilización y capacitación continua dirigido a todos los funcionarios públicos del nivel nacional que estén involucrados en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas de juventud (Repetto, 2014). En este sentido debería centrarse en promover que los funcionarios (de diversas áreas y niveles de gobierno) adopten el enfoque de transiciones en la comprensión de los problemas que afectan a los y las jóvenes y la relación entre los hitos de transición a la adultez.

El área a cargo de la Juventud no debería implementar políticas, sino que su foco debe estar colocado en la articulación de los actores sectoriales a cargo de la implementación de políticas con impacto en el bienestar de los jóvenes (Repetto et al, 2016). Por ello es necesario que esta área cuente con un adecuado poder político y una dotación suficiente de recursos, además de una práctica de gestión destinada a brindar un servicio de colaboración clara en lo político y lo comunicacional a los ministerios sectoriales, que tienen no solo la potestad legal sino también “el saber hacer” de las prestaciones que se requieren para ubicar al “Cuidado” en el marco más amplio de una política integral de juventud.

Bibliografía

Acuña, M. (2015), Diagnóstico de la Primera Infancia en Argentina, Documento de Trabajo 142, Programa de Educación y Programa de Protección Social, CIPPEC.

ADC, CIEPP, ELA (2014), *La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*, Buenos Aires, ADC, CIEPP, ELA.

Batthyany Dighiero, Karina (2004), *Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino?*, Montevideo, CINTERFOR, OIT.

(2013), “Perspectivas actuales y desafíos del Sistema de Cuidados en Uruguay”, en *Las fronteras del Cuidado, agenda, derechos e infraestructura*, Laura Pautassi y Carla Zibecchi (coord.), Buenos Aires, Ed. Biblos.

Bertranou, J. y Casanova, L. (2015), “Trayectoria hacia el trabajo decente de los jóvenes en Argentina, Contribuciones de las políticas públicas de educación, formación para el trabajo y protección social, Buenos Aires, OIT.

Cecchini, Simone; Filgueira, Fernando; Martínez, Rodrigo y Rossel, Cecilia (2015), *Instrumentos de protección social, caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL (2009), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.

Coleman, J. (1974). *Youth: transition to adulthood*. NASSP Bulletin.

D’Alessandre, V. y Duer, C. (2015), *Programas de Transferencias Condicionadas orientados a jóvenes. El caso del PROG.R.ES.AR*, Cuaderno 22.

Daly, Mary and Lewis, Jane (2000), “The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states”, en *British Journal of Sociology* Vol. Nro 51 Issue Nro 2, June 2000, pp 281-298.

De León, Gimena (2016), “Políticas de cuidado en clave regional: avances y desafíos en Argentina”, III Cumbre Iberoamericana sobre Agendas Locales de Género, Santiago de Chile, Unión Iberoamericana de Municipalistas.

DEIS (2015), *Estadísticas vitales. Información básica. Año 2014. Serie 5, Nro 58*, Buenos Aires, Ministerio de Salud de la Nación.

Esping-Andersen, G. (1990), *The three worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.

Esping-Andersen, G.(1999), *Social Foundations of Pos-tindustrial Economies*, Oxford, New York, Oxford University Press.

Etchebehere, G. et al (2011), Construcción del sistema de cuidados. Infancia con énfasis en 0 a 3 años, documento de trabajo para el debate, Montevideo, MIDES.

Filardo, Verónica (2015), "Cambios y permanencias en las transiciones a la vida adulta de los jóvenes en Uruguay (2008-2013)", en *Cuadernos temáticos de la ENAJ Nro 1*, Montevideo, INJU-MIDES

Filgueira, Fernando (2007) Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina, Serie Políticas Sociales 135, Santiago de Chile, CEPAL.

INDEC (2010), Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, Buenos Aires.

INDEC (2012), Módulo de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (MANNyA). EAHU.

INDEC (2013), Encuesta Nacional Sobre Salud Sexual y Reproductiva 2013 (ENSSyR).

INDEC (2013), Encuesta permanente de hogares (EPH), segundo trimestre.

INDEC (2015), Encuesta Nacional de Jóvenes 2014. Principales resultados, Buenos Aires.

Jurado Guerrero, T. (2007) Trabajo, familia y Estado: Francia ¿un modelo de conciliación a seguir? En: Carbonero Gamundi, M.A. y Levín, S. (eds). 2007. Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina. Rosario, Homo Sapiens Ediciones.

Lister, Ruth (1997), *Citizenship: feminist Perspectives*, Houndmills, Basingstoke, Macmillan.

Lupica, Carina (2014), "Brindar y recibir cuidados en condiciones de equidad: desafíos de la protección social y las políticas de empleo en Argentina", Documento de trabajo 5, Buenos Aires, OIT.

Martinez Franzoni y Blofield, Merike (2014), "Trabajo, familia y cambios en la política pública en América Latina: equidad, maternalismo y corresponsabilidad", en *Revista CEPAL 114*, Santiago de Chile, CEPAL.

MDS y UNICEF (2013), Encuesta sobre condiciones de vida de niñez y adolescencia (ECOVNA).

MTEySS (2009). Género e igualdad de oportunidades. Diagnóstico. Dirección de Servicios de Empleo.

OSSyR (2014), El embarazo en la adolescencia, Hoja Informativa Nro 10, Buenos Aires, CEDES, CREP.

Pautassi, Laura (2007), "El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos", Serie Mujer y Desarrollo Nro 77, Santiago de Chile, CEPAL.

Pautassi, Laura (2005), *¿Bailarinas en la Oscuridad? Seguridad Social en América Latina en el marco de la equidad de género*, Santiago de Chile, CEPAL.

PNUD, AECID y PBA (2012), "Ellas trabajando, Proyecto PNUD ARG/09/012, Inclusión Laboral y Social de Jóvenes de la Provincia de Buenos Aires, Documento de Sistematización, Buenos Aires, PNUD.

PNUD (2009), "Innovar para incluir: jóvenes y desarrollo humano, Informe sobre Desarrollo Humano para Mercosur", Buenos Aires, PNUD.

Provoste Fernandez, P. (2012), "Protección social y redistribución del cuidado en América Latina y el Caribe: el ancho de las políticas," Serie Mujer y Desarrollo 120. División de Asuntos de Género, Santiago de Chile, CEPAL.

Repetto, Fabián, Díaz Langou, Gala, Aulicino, Carolina, De Achával, Olivia y Acuña, Malena (2016), *El Futuro es hoy. Primera Infancia en Argentina*, Buenos Aires, CIPPEC y Edit. Biblos.

Repetto, F., Bonari, D. y Díaz Langou, G. (2013), *Recomendaciones para una nueva ley nacional de licencias por maternidad, paternidad y familiares*, Documento de Políticas Públicas 126, CIPPEC.

Rodríguez Enríquez, Corina (2007), *La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay*, Serie Mujer y Desarrollo Nro 90, Santiago de Chile, CEPAL.

Rodríguez Enríquez, C, Giosa Zuazúa y Nieva (2010), *Las políticas de conciliación entre la vida familiar y laboral, las implicancias económicas y sociales de su ausencia en América Latina*, Documento de Trabajo N 77, Buenos Aires, CIEPP.

Rossel, y Filgueira (2015), *Instrumentos de protección social, Capítulo IV: Adolescencia y juventud*, Santiago de Chile, CEPAL.

Rozengardt, A. (2014), *Estudio sobre el rol de los servicios no formales de cuidado y educación de la primera infancia como dispositivos de inclusión social*, Tesis de Maestría en Diseño y gestión de políticas y programas sociales, Buenos Aires: FLACSO

Sonneland, Anne M. (2014), *El sistema de protección social en Noruega*, en Cecchini, S. y Lavigne, M. Editores, *Políticas Públicas para la Igualdad: Hacia sistemas de protección social universal*, Serie Seminarios y Conferencias Nro 78, Santiago de Chile, CEPAL.

Sunkel, Guillermo (2006), *El papel de la familia en la protección social en América Latina*, Serie Políticas Sociales Nro 120, Santiago de Chile, CEPAL.

Trucco, D. y Ullmann, H. (eds.) (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Santiago de Chile, CEPAL.

