

Más días para cuidar: Una propuesta para modificar el régimen de licencias desde la equidad

Gala Díaz Langou | Florencia Caro Sachetti

Las licencias por maternidad, paternidad y familiares son un instrumento clave para garantizar el derecho a cuidar de las familias y a ser cuidado de los niños. Contribuyen a la conciliación de la vida productiva y reproductiva, y ayudan a equiparar las condiciones de vida y oportunidades que pueden tener acceso los niños desde sus primeros momentos de vida. Todas las familias deberían tener acceso a las licencias.

Sin embargo, en Argentina, solo el 47,5% de los trabajadores y el 51,1% de las trabajadoras que son padres o madres están cubiertos. Las familias cubiertas acceden a distintos tipos de licencia según el sector y la provincia en la que trabajen. El piso para el empleo privado establece, solo para trabajadores formales en relación de dependencia, 90 días de licencia por maternidad y 2 días por paternidad.

Es necesaria una reforma del régimen de licencias pero no de cualquier tipo. En primer lugar, tiene que ser una reforma universalista, incluyendo a todas las familias independientemente de su categoría laboral. Las licencias por maternidad y paternidad son un instrumento clave para garantizar el derecho a cuidar de los padres y a ser cuidado de los niños, por lo cual su acceso debería ser para todos por igual.

Segundo, debe ser una reforma co-parental, lo que implica extender mucho más que proporcionalmente la licencia por paternidad y crear las licencias familiares. Hoy, al ser la licencia por maternidad mucho más larga que la licencia por paternidad, se contribuye a la injusta sobrecarga de las mujeres en tareas de cuidado y a la discriminación por género en el mercado laboral.

En tercer lugar, la reforma debe ser equitativa

y permitir su adaptación a los diversos formatos de familia. Hoy el esquema nuclear (papá, mamá e hijos) convive en Argentina con familias ensambladas, monoparentales u homoparentales, entre otras, con padres biológicos y adoptivos, y las licencias no atienden sus necesidades. La creación de las licencias familiares (con días que pueden repartirse flexiblemente entre los adultos de la familia) contribuye a esta adaptación.

Esta reforma es necesaria para avanzar en la garantía de derechos pero también es una cuestión estratégica. En 2043 la sociedad argentina estará envejecida (con más personas mayores proporcionalmente que adultos económicamente activos). Para enfrentar esa fase demográfica exitosamente es necesario brindar las mejores condiciones para la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, para una mejor conciliación entre vida productiva y reproductiva, y para la formación de mayor capital humano. Una reforma de esta naturaleza del régimen de licencias contribuiría a estas tres estrategias. Modificar el régimen de licencias es una de las mejores inversiones que el país puede realizar en pos de la equidad y el crecimiento.

Este documento plantea una reforma gradual y largoplacista del régimen de licencias para alcanzar, en 2030, una cobertura universal con 98 días de licencia por maternidad, 30 días de licencia por paternidad y 60 días de licencia familiar. Propone la modificación de los instrumentos que regulan el régimen actual para el empleo formal y la creación de un esquema específico para los trabajadores en la informalidad, desocupados o inactivos.

RESUMEN EJECUTIVO

¿Por qué es necesario modificar el régimen de licencias?

Derecho al cuidado

Las licencias por maternidad, paternidad y familiares son un instrumento clave para garantizar el **derecho a cuidar de las familias y a ser cuidado de los niños**¹. Todas las familias deberían tener acceso a este tiempo pago que se garantiza en el comienzo de la vida de los niños. Sin embargo, en Argentina, solo el 47,5% de los trabajadores y el 51,1% de las trabajadoras que son padres o madres están cubiertos, y existen grandes disparidades entre quienes acceden². El derecho de los niños a ser cuidados por sus padres y el derecho de los padres a cuidar se encuentra vulnerado y sujeto a la situación laboral de los adultos y su ubicación geográfica. Un **régimen universal, co-parental y equitativo de licencias** es un componente clave de un sistema de cuidados integral que habilite el ejercicio pleno de estos derechos.

Las licencias juegan un papel esencial en la provisión de cuidado parental, al garantizar tiempo e ingresos en los primeros meses de vida de los recién nacidos. Las licencias de maternidad comprenden el período anterior y posterior al parto o adopción. Las licencias por paternidad abarcan los días posteriores. Las licencias familiares (también conocidas como parentales) se pueden gozar una vez finalizados los tiempos de licencias de maternidad y paternidad, y hasta que el niño cumpla una edad determinada, de forma indistinta por cualquiera de los adultos responsables en la familia.

El derecho a cuidar y ser cuidado se encuentra establecido, a nivel internacional, en la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 18) y en la Observación General N°7 (art. 29). La Convención establece, además, que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño (art. 18). En la Argentina, este derecho se encuentra reconocido por la Ley nacional 26.061, que también establece la igualdad en términos de obligaciones y responsabilidades por parte de la madre y el padre (art. 7), y por el nuevo Código Civil y Comercial (ley 26.994). El derecho de los niños a ser cuidados se encuentra reconocido a nivel nacional por la Ley nacional 26.061 (Repetto et al., 2016).

Las licencias contribuyen también a la conciliación de la vida productiva y reproductiva de las familias y ayudan a equiparar las condiciones de vida y oportunidades que pueden tener acceso los

niños desde sus primeros momentos de vida. Desde este enfoque, al ser una herramienta instrumental para el logro del derecho a cuidar y ser cuidado, todas las familias deberían tener acceso a las licencias. La justificación de su universalización se deriva, fundamentalmente, de la consecución del principio de equidad.

La necesidad de las familias de contar con más tiempo para cuidar y ser cuidados es particularmente relevante en la fase de la transición demográfica que atraviesa Argentina³. Producto de la caída de la fecundidad y el aumento de la longevidad, el país se encuentra en la fase intermedia de la transición demográfica, conocida como **“bono demográfico”**, caracterizada por una baja tasa de dependencia⁴. El bono demográfico argentino comenzó en 2002 y durará hasta aproximadamente 2043 (CIPPEC, sobre la base de CELADE-CEPAL)⁵. En ese momento, Argentina pasará a la etapa avanzada de la transición demográfica, con una proporción mayor de adultos mayores.

La situación en la que se encuentre el país para afrontar esa tercera etapa de la transición demográfica, que supone una carga fiscal sustancialmente mayor a la actual, dependerá de si y cómo se logra aprovechar el bono demográfico. Para ello, los esfuerzos del Estado deberían estar centrados en tres objetivos estratégicos⁶: alcanzar una tasa de fecundidad en torno al nivel de reemplazo y convergente; lograr altas tasas de empleo femenino en todos los estratos sociales; y reducir la pobreza infantil, priorizando a los niños como la categoría de población a proteger.

La reforma del régimen de licencias por maternidad, paternidad y familiares puede, en complementariedad con otras políticas de cuidado⁷, preparar mejor al país para enfrentar el fin del bono demográfico en tres sentidos.

En primer lugar, se deberían brindar las mejores condiciones para que todas las mujeres (independientemente de su estrato socio-económico) puedan tener el número de hijos que quieran y cuando quieran, así

3 La transición demográfica consiste en un fenómeno que se caracteriza por atravesar tres etapas, cada una con distintos efectos sobre las tasas de dependencia: 1) altas tasas de dependencia infantil por alta fecundidad; 2) disminución de la fecundidad, con baja proporción de adultos mayores, por lo que las tasas de dependencia se mantienen bajas; 3) altas tasas de dependencia, marcadas por una mayor proporción de adultos mayores por el aumento de la longevidad y una fecundidad que se mantuvo baja (Repetto et al., 2016).

4 Relación entre la población inactiva, niños y adultos mayores, y la población económicamente activa.

5 Aunque no hay definición unánime sobre cómo medir el bono demográfico, se optó por usar una de las más usuales: período en que la relación de dependencia se mantiene por debajo de dos dependientes por cada tres personas en edades activas (por debajo de 66,6%).

6 Este planteo integrado ha sido realizado por Fernando Filgueira en diferentes publicaciones y presentaciones (Filgueira, 2011; Filgueira, 2015).

7 La ampliación del régimen de licencias debe contemplarse en el marco más amplio de un sistema integral de cuidados. En este sentido, resulta fundamental que el Estado avance en otras políticas complementarias, especialmente la expansión de los servicios de cuidado (como la provisión de centros de cuidado infantil de calidad) y de las transferencias a las familias con niños (ver Díaz Langou y Acuña, 2016).

1 El uso de un lenguaje que no discrimine por género es una de las preocupaciones de las autoras. Sin embargo, dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar el femenino y masculino en simultáneo u otras fórmulas para visibilizar la existencia de todos los géneros, se optó por emplear el genérico tradicional masculino. Las autoras entienden que todas las menciones en genérico representan siempre a todos los géneros, salvo cuando se especifique lo contrario.

2 Estimación de CIPPEC en base a EPH I-17

como habilitar a las familias y sus miembros a cuidar de ellos. Si esto sucede, se siguen de ello dos resultados positivos: los sectores medios y medios-altos tendrían más hijos de los que hoy tienen (o moderarían su caída de la fecundidad), en tanto los sectores de menores recursos lograrían moderar y retrasar su calendario reproductivo.

La reforma del régimen de licencias podría contribuir a esta estrategia si fuese universal. Esto implica socializar los costos de cuidar a los recién nacidos, entendiendo que se está cumpliendo una de las más importantes funciones para el conjunto de la sociedad, desde un enfoque de derechos, y para la sostenibilidad del país. La universalidad en el acceso a las licencias implica reconocer también que se trata de un instrumento para el logro del derecho a cuidar y ser cuidado. Esto contribuye a la primera estrategia para aprovechar el bono demográfico: incentivar la convergencia de las tasas de fecundidad alrededor de la tasa de reemplazo necesaria para postergar el advenimiento de la tercera etapa del envejecimiento poblacional.

En segundo lugar, es preciso facilitar altas tasas de participación de las mujeres en el mercado laboral formal y convergencia entre los distintos estratos socio-económicos. De esta forma se contribuye al goce de derechos y al empoderamiento económico de las mujeres, a la vez que se logra aumentar la población económicamente activa.

Las licencias son una herramienta clave para permitir una mayor participación laboral femenina⁸. Un régimen de licencias con enfoque co-parental promueve una mayor participación laboral de las mujeres y también permite revertir la discriminación por género en el mercado de trabajo. Una extensión más que proporcional de la licencia por paternidad ayudaría a remover el sesgo que genera el “riesgo de maternidad” y no el “riesgo de paternidad” fundante del mito de que contratar mujeres implica un mayor costo para el empleador (**ver recuadro 1**). Los regímenes de licencias con enfoque co-parental, con licencias por paternidad más prolongadas y licencias familiares, también contribuyen al cambio cultural que implica una distribución más justa de roles al interior del hogar, especialmente vinculada al trabajo no remunerado (Rostgaard y Lausten, 2016).

Además, al facilitar el retorno de las madres a sus trabajos, las licencias que fomentan la co-parentalidad contribuyen a la autonomía económica de las mujeres y a la reducción de la brecha salarial entre varones y mujeres⁹.

Asimismo, al facilitar la participación laboral femenina y estar asociadas a una mayor tasa de empleo (Ruhm y Teague, 1997; Waldfogel, 1998), las licencias universales que fomentan la participación paterna pueden contribuir a reducir la pobreza y la desigualdad.

Es importante destacar que alcanzar una mayor equidad de género requiere un cambio cultural en la sociedad. En este sentido, un régimen de licencias co-parental puede generar un marco normativo que propicie desde el Estado dicho cambio. La evidencia de otros países muestra que la introducción de licencias por paternidad y familiares debe venir acompañada de incentivos a los padres para tomarlas, ya que de otro modo su goce efectivo por parte de los varones puede verse disminuido a causa de prejuicios sociales¹⁰.

En tercer lugar, es necesario garantizar el bienestar infantil, es decir, niveles de pobreza infantil bajos (e idealmente menores que para la población general) y desarrollo de servicios de calidad. El apuntalamiento de esta equidad de origen también contribuye a postergar el fin del bono demográfico al permitir mayores niveles de productividad futuros (Repetto et al, 2016; Filgueira y Aulicino, 2015).

La evidencia muestra que el tiempo compartido entre padres e hijos durante sus primeros meses de vida tiene un impacto positivo sobre el bienestar de los niños¹¹, contribuyendo al desarrollo infantil, a la creación de mayor capital humano y mayor productividad futura (Heckman, 2000). El ingreso que otorga una licencia también es una herramienta esencial para mitigar la pobreza y así contribuir al bienestar. La mayor participación femenina en el mercado de trabajo, además de un fin por sí misma, es también una vía para el logro de este objetivo estratégico (Filgueira, Martínez y Rossel, 2016).

Beneficios de las licencias

8 Diversos estudios sugieren que la introducción de un régimen de licencias pagas está asociada con aumentos en la participación laboral femenina, la permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo, y la reducción en el desempleo femenino (Ruhm y Teague, 1997; Addati, Cassirer y Gilchrist, 2014; Rosin-Slater, Ruhm y Waldfogel, 2013)

9 Ver Waldfogel (1998) y Johansson (2010)

10 Noruega, Suecia e Islandia poseen regímenes con estas características, que establecen una “cuota para el padre” dentro de la licencia familiar.

11 Ver Carneiro, Loken y Salvanes (2015); Avendano, Berkman y Brugiavini(2015); OIT (2006); Aulicino et al. (2013), entre otros.

Recuadro 1: Los beneficios de las licencias para la productividad

Las licencias también pueden traer aparejadas beneficios económicos concretos para el crecimiento económico y para las empresas. La posibilidad de pasar tiempo con el bebé alimenta el vínculo padre-hijo, lo cual incrementa el bienestar y la satisfacción laboral de los empleados, y esto a su vez impacta en su productividad (Bittman, Hoffman y Thompson, 2004). También hay evidencia que sugiere que las licencias contribuyen a disminuir el ausentismo laboral (Cohen, Mrtek y Mrtek, 1995) y, al lograr retener buenos empleados, las empresas reducen los costos de contratar nuevo personal (Allewell y Pull, 2003; Gault et al., 2014).

Si bien existe la creencia de que contratar mujeres es más “costoso” por su posibilidad de ser madres, estudios de la OIT (Abramo y Todaro, 2002) estiman que en Argentina el costo adicional de contratar una mujer es solo de un 1% de su remuneración bruta, proporción notoriamente menor a la existente brecha salarial por género. La introducción de un nuevo esquema de licencias co-parentales podría contribuir a reducir dicho costo marginal: una encuesta a empleadores en California señaló que, ante la introducción de un sistema de licencias con goce de sueldo a cargo del Estado, el 87% de las firmas no reportó aumentos en sus costos (Appelbaum y Milkman, 2011).

Tres principios

A pesar de la abundante evidencia internacional sobre la necesidad de encarar estas estrategias, hoy en Argentina las peores condiciones se concentran en las familias con niños. En el primer trimestre de 2017, el 39,4% de los niños de hasta 4 años vivían en situación de pobreza, porcentaje que supera ampliamente al 27,7% referido a la población general¹². Ante la falta de una oferta pública de servicios de cuidado, existe gran divergencia en las estrategias adaptativas a las que las familias recurren para conciliar la vida reproductiva con la productiva. Mientras que las que cuentan con recursos (económicos y sociales) pueden mercantilizar¹³ el cuidado de sus niños o recurrir a sus redes sociales, las familias más desfavorecidas no cuentan con estas opciones y muchas veces deben escoger resignar ingresos y condiciones de trabajo decentes para abocarse al cuidado y la crianza. Esta situación se encuentra en el corazón de la reproducción intergeneracional de la pobreza, como así también de su infantilización y feminización (CEPAL, 2009). Además, en la actualidad las personas que no gozan del derecho a una licencia son aquellas que carecen de un empleo formal, y que por ende pueden sufrir una mayor inestabilidad de ingresos.

En síntesis: no cualquier reforma contribuye a mejorar la situación actual de las familias con niños, contribuir al logro del derecho a cuidar y ser cuidado, y a aprovechar al bono demográfico. Son tres los principios que deben guiar a esta reforma si se espera que cumpla estas funciones (CIPPEC, ELA y UNICEF, 2016):

- Universalidad: el acceso a la licencia debe darse a partir de la condición de maternidad o paternidad y no a partir de la categoría en el mercado de trabajo.

- Co-parentalidad: se debe extender mucho más que proporcionalmente la licencia por paternidad y debe crearse una sustantiva licencia familiar, que pueda ser utilizada indistintamente por ambos adultos a cargo.

- Equidad: las licencias deben otorgar flexibilidad para poder adaptarse a los diversos formatos de familia. Esto implica que cada familia pueda escoger cómo repartir los días de licencia entre los distintos adultos a cargo.

Estos tres principios se desarrollan con mayor profundidad en la sección de propuesta de política pública, que está centrada en su instrumentación en el contexto argentino. Además de cumplir con estos puntos, una modificación del régimen de licencias debe ser fiscalmente viable y sostenible en el tiempo, a la vez que debe evitar generar distorsiones en el mercado de trabajo.

¿Con qué licencias cuentan hoy las familias argentinas?

Pese a las ventajas antedichas, Argentina aún presenta grandes deudas en términos de licencias de paternidad, maternidad y familiares. Como fue indicado previamente, en el país la mitad de los trabajadores no cuenta con ningún tipo de licencias.

El acceso a este derecho se encuentra condicionado por el modo de inserción laboral de los adultos, ya que solamente está garantizado para los asalariados formales. El esquema excluye tanto a asalariados informales, a monotributistas y autónomos, como a padres y madres que se encuentran desocupados e inactivos. Incluso en el caso de los individuos que sí acceden a las licencias, la gran heterogeneidad de regímenes tanto a

¹² Estimaciones de CIPPEC en base a INDEC y EPH I-17.

¹³ Entendida como la contratación de servicios de cuidado de terceros.

nivel provincial como por actividad ocasiona enormes disparidades.

Normativa nacional

El empleo privado se encuentra regulado por la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo (LCT). Esta ley regula las licencias por maternidad y paternidad para los asalariados formales que se desempeñan en el empleo privado, y también dictamina los permisos de lactancia y períodos de excedencia. La ley otorga una licencia por maternidad de 90 días con una tasa de reemplazo del 100% del salario de la trabajadora, financiada por ANSES y concede 2 días de licencia por paternidad, de los cuales al menos uno debe ser hábil, y su costo debe ser afrontado por el empleador.

No se contemplan, en la LCT, licencias familiares. El régimen actual tampoco considera la diversidad de conformaciones familiares posibles. Las familias homoparentales y las adoptantes no disfrutan de los mismos derechos, mientras que no se consideran días adicionales de licencia por embarazos múltiples ni por hijos con discapacidades.

Sobre la base de la LCT, algunos Convenios Colectivos de sectores específicos lograron acuerdos que superan estos mínimos. Por ejemplo, la Ley del Régimen de Trabajo Agrario 26.727/2011 iguala la duración de la licencia de maternidad de la LCT, pero amplía la licencia por paternidad a 30 días corridos. Al igual que la LCT, esta ley no contempla licencias en casos de adopción ni extensiones en caso de partos múltiples.

El empleo público es regulado según su jurisdicción. A nivel nacional, el instrumento que establece las condiciones laborales para la Administración Pública Nacional es el Convenio Colectivo de Trabajo (CCT). Este Convenio estipula una licencia por maternidad por 100 días, respetando el piso establecido por la OIT, y una licencia por paternidad de 5 días. Dicho convenio establece 10 días corridos adicionales en caso de parto múltiple. En caso de adopción, se otorgan 100 días de licencia para la madre y 30 días al padre.

Por los períodos de licencias más extensos para las madres que para los padres y por la ausencia de licencias parentales, el marco normativo nacional presenta un claro sesgo maternalista (Blofield y Martínez Franzoni, 2014). Esto implica plantear el cuidado como una tarea esencialmente femenina, reivindicando y reforzando los estereotipos culturales. La ley que regula el trabajo agrario resulta la excepción: al brindar licencias por paternidad más extensas por las características del trabajo agrario, indirectamente se fomenta la co-parentalidad.

Normativa provincial¹⁴

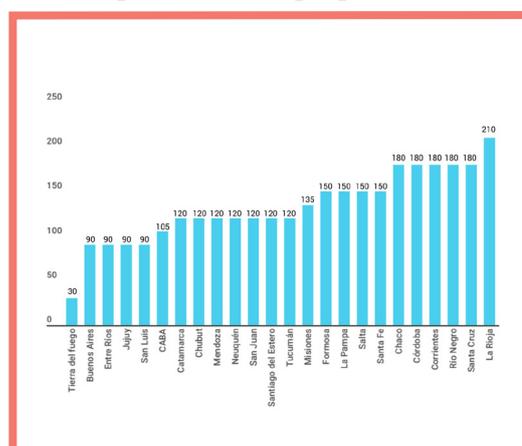
Si bien el empleo privado se rige por la LCT y los diversos convenios colectivos, los gobiernos

subnacionales tienen potestad para regular el empleo público a nivel provincial. Esto implica regular los regímenes de licencias de los trabajadores de las administraciones públicas provinciales, de los trabajadores del sistema de salud, de los docentes y de las fuerzas policiales. En este marco, se observan grandes variaciones entre las provincias argentinas, incluso únicamente observando las regulaciones que atañen a los empleados de las administraciones públicas provinciales.

Respecto a la licencia por maternidad, tres provincias se encuentran por debajo del piso recomendado por la OIT (Buenos Aires, Entre Ríos y Jujuy), mientras que en CABA se otorga una semana por encima de ese mínimo (105 días).

En 5 de las 24 jurisdicciones la licencia garantizada a las empleadas públicas provinciales es de 120 días (Catamarca, Chubut, Mendoza, Neuquén, San Juan y Tucumán), mientras que Misiones brinda 135 días. En la mitad de las provincias del país se supera este período de licencia: Formosa, La Pampa, Salta, Santa Fe y Santiago del Estero otorgan 150 días; y Chaco, Córdoba, Corrientes, Río Negro, San Luis y Santa Cruz 180 días. La licencia más extensa se goza en La Rioja, donde las madres pueden tomarse 210 días. El **gráfico 1** resume esta información.

Gráfico 1
Licencias por maternidad por provincia, 2017



Fuente: CIPPEC.

En relación a las **licencias por paternidad**, once provincias otorgan a los padres hasta 5 días de licencia: Chubut (2), Entre Ríos (2), Jujuy (2), Misiones (2), Buenos Aires (3), Catamarca (3), CABA (3), Formosa (4), Corrientes (5), Mendoza (5) y San Juan (5). En Córdoba y Santa Fe los padres pueden tomarse 8 días ante el nacimiento de un hijo, mientras que este período se extiende a 10 días para La Pampa y Neuquén.

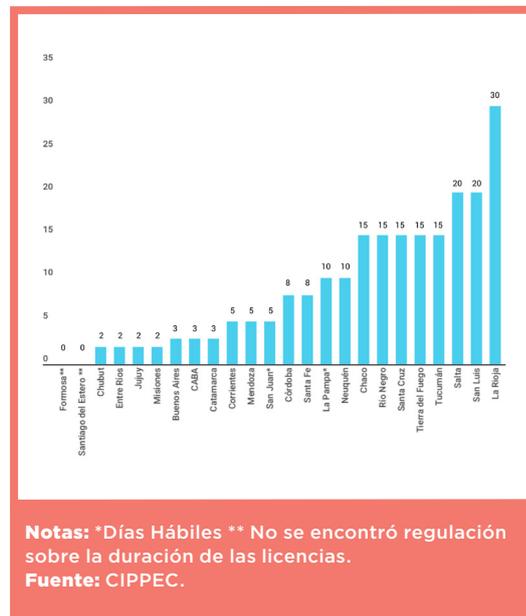
La co-parentalidad es fomentada en mayor medida en el resto de las provincias. Chaco, Río Negro, Santa Cruz y Tucumán otorgan a los padres 15 días corridos de licencia y en Salta y San Luis es de 20 días. Los empleados públicos

Esquemas
vigentes

¹⁴ El análisis de esta sección se basa en el trabajo de Díaz Langou y Florito (2016)

de La Rioja son quienes gozan de la licencia más extensa: 30 días. La normativa provincial sobre las licencias por paternidad se encuentra condensada en el **gráfico 2**.

Gráfico 2
Licencias por paternidad por provincia, 2017



Proyectos de ley

Un caso a resaltar es el de Tierra del Fuego. Si bien la licencia por maternidad es de solo 30 días y la de paternidad de 15, esta jurisdicción es la única del país que contempla la creación de una **licencia parental** de 180 días, que puede ser repartida entre ambos padres como ellos lo deseen.

Además, 19 de las 24 jurisdicciones contemplan **licencias por adopción** para madres y/o padres que trabajan en el sector público.

Esta breve descripción de los regímenes de licencias para las administraciones públicas provinciales da cuenta de la gran heterogeneidad que existe a nivel jurisdiccional, que se reproduce al contemplar los regímenes para los docentes, trabajadores de la salud y fuerzas policiales, entre otros empleados públicos regidos por esquemas laborales provinciales¹⁵.

La diversidad observada entre las provincias en el empleo público se repite tanto por sector de actividad como por el tipo de inserción laboral del trabajador en el empleo privado. Sin embargo, en ningún caso los trabajadores independientes formales (monotributistas y autónomos) acceden al derecho a una licencia. Tampoco lo hacen los trabajadores informales, desocupados e inactivos. De este modo, el derecho de los padres y madres a cuidar y el derecho de los niños a ser cuidados se vulnera al condicionarlo a la situación laboral de los adultos. Así también, se reproducen las desigualdades y se ponen en juego las capacidades del país para enfrentar el fin del bono demográfico.

Las iniciativas para modificar el régimen de licencias

La necesidad de modificar el régimen de licencias por maternidad, paternidad y familiares es reconocida por todo el arco político en el Congreso de la Nación. Al momento de la publicación de este documento¹⁶ había 61 proyectos de ley vigentes con el objeto de modificar el régimen actual. Estos proyectos fueron presentados en las dos cámaras del Congreso de la Nación.

Del total de los proyectos presentados, 27 tratan las **licencias por maternidad**. 17 proyectos proponen incrementar el período de licencia por maternidad por encima del piso sugerido por la OIT¹⁷. En relación a las **licencias por adopción**, doce proyectos tienen en consideración esta situación en la propuesta de modificación del régimen. Asimismo, hay propuestas que contemplan las licencias en caso de **nacimiento pre-término** (8 proyectos) y **parto o adopción múltiple** (13 proyectos).

También se presentaron once proyectos que contemplan derechos relacionados a la **lactancia**. De ellos, nueve proyectos hacen referencia a los permisos de lactancia, de los cuales uno otorga dicho derecho a la madre o al padre de manera indistinta, mientras que los demás solo a la madre. El mismo sesgo maternalista se reproduce en los cinco proyectos que hacen referencia a la obligación de los establecimientos con más de una cierta cantidad de empleados de proveer guarderías o salas maternas, ya que cuatro de los proyectos en cuestión solo otorgan este beneficio a las trabajadoras.

Hay 32 proyectos que tratan sobre la licencia por paternidad. De ellos, 23 proponen ampliar su duración¹⁸. Otros 15 proyectos buscan ampliar la licencia por paternidad para casos de **adopción** al proponer igualar los derechos de los padres biológicos y adoptivos. Por último, algunos de estos proyectos proponen contemplar casos especiales, tales como **partos pre-termino** (2 proyectos), **partos múltiples** (9 proyectos) y **defunción** (5 proyectos).

Cabe resaltar que algunos proyectos innovan al proponer la creación de una **licencia familiar**. Solo tres proyectos mencionan este tipo de beneficio, al plantear la creación de una licencia de entre 20 y 60 días que pueda ser utilizada por cualquiera de los dos padres de manera indistinta. Además, existen cuatro proyectos de ley que, si bien no proponen una licencia parental, sí contemplan la posibilidad de que las **familias homoparentales** puedan decidir qué progenitor hará uso de las licencias por maternidad y por paternidad. A su vez, dos proyectos también consideran la elección sobre el goce de las licencias para las familias adoptivas.

¹⁶ Octubre de 2017

¹⁷ Estos proyectos buscan llevar la duración de la licencia por maternidad a 100 (3 proyectos), 120 (3 proyectos), 150 (un proyecto) o 180 (5 proyectos) días.

¹⁸ 5 proyectos proponen extender la licencia por paternidad a 7 o menos días; 3 proyectos a 10 días; 4 proyectos a 15; 2 proyectos a 20 días; un proyecto a 25; 7 proyectos a un mes; y un proyecto a 3 meses.

¹⁵ El análisis detallado del régimen de licencias para dichos sectores no es abordado en este trabajo.

Diversos proyectos contemplan también las licencias por maternidad y paternidad por **hijos con discapacidad**. Once proyectos refieren exclusivamente a este tipo de licencias, mientras que otros cinco las contemplan en el marco de una reforma más integral del régimen de licencias. Es relevante destacar que la mayoría de estos proyectos otorgan un período de licencia extendido a las madres, y solo dos proyectos de ley permiten que madre o padre puedan gozar indistintamente de esta licencia.

En conclusión, existe actualmente una gran cantidad de proyectos de ley con el fin de avanzar en la modificación del actual régimen de licencias. Sin embargo, la inequidad de género persiste en la mayoría de ellos, al mantener un sesgo maternalista en la distribución de los tiempos para cuidar y ante la escasez de propuestas sobre licencias familiares de uso indistinto. Además, si bien la cantidad de proyectos demuestra el interés por una reforma desde distintos espacios políticos, es preciso que esta se realice en el marco de un **sistema integral de cuidados**. En este sentido, es preciso avanzar en una modificación del régimen de licencias que ponga el énfasis en el cuidado independientemente de la situación laboral de los adultos, y que contemple al cuidado en sí como un trabajo no remunerado esencial para el funcionamiento de la sociedad.

Una propuesta para la modificación del régimen de licencias: ¿cómo instrumentarlo?

No cualquier modificación del régimen de licencias puede contribuir a garantizar el derecho de las familias a cuidar y ser cuidado, ni a aprovechar al bono demográfico. Como fue mencionado previamente, son tres los principios que deben guiar a esta reforma si se espera que cumpla estas funciones:

En primer lugar, el esquema planteado debe ser **universal**, cubriendo a todas las familias que tengan niños, sin importar su estatus laboral. Un gran avance hacia la universalización de unos de los beneficios de la protección social tradicionalmente vinculados a la categoría ocupacional fue la introducción de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y por Embarazo (AUE), destinadas a niños y mujeres pertenecientes a familias con adultos desocupados, ocupados informales e inactivos. Estas medidas equipararon sus derechos con los de los asalariados formales que contaban con asignaciones familiares (en el caso de la AUH) o con una asignación prenatal (en el caso de la AUE).

La propuesta de CIPPEC¹⁹ propone incorporar al régimen de licencias a madres y padres que trabajan en el mercado formal

de manera independiente (monotributistas y autónomos), a aquellos que trabajan en el mercado informal, ya sea por su cuenta o en relación de dependencia, como así también a los desocupados e inactivos.

Todos los niños deberían gozar efectivamente de sus derechos, y para lograrlo es importante que todas las familias puedan tener tiempo y dinero para cuidar de sus hijos. En este sentido, es esencial incluir a todos los padres y madres dentro del régimen de licencias, independientemente de su situación laboral. Para los trabajadores formales e informales, las licencias son un elemento clave que les permite mantener su nivel de ingresos durante el tiempo de cuidado de sus hijos. En el caso de los desocupados e inactivos, si bien una licencia no les brindaría necesariamente tiempo adicional de cuidado, sí podría otorgarles un ingreso que permita a las familias satisfacer las necesidades de sus hijos en los primeros momentos de vida.

CIPPEC plantea lograr la universalización del régimen de licencias mediante dos estrategias complementarias que siguen la jurisprudencia que fue instaurada con la creación de la Asignación Universal por Hijo, equiparándola con las Asignaciones Familiares contributivas.

Por un lado, se propone brindar a los trabajadores independientes formales (monotributistas y autónomos) las licencias que les permitan sustituir ingresos durante el período que se tomen fuera de su trabajo para dedicarse al cuidado de sus hijos. Esta estrategia implicaría una modificación de los instrumentos que actualmente regulan las licencias de los trabajadores formales que sean pertinentes a tales efectos (LCT, CCT, etc.) para incorporar a los trabajadores formales independientes y se financiaría por vía contributiva.

Por otro lado, se propone la ampliación de la cobertura a las familias con trabajadores informales, desocupados e inactivos. Para estos hogares se plantea una transferencia de ingresos para que las familias puedan satisfacer las necesidades de sus hijos en sus primeros meses de vida o de adopción. Esencialmente se busca evitar que estas familias deban sacrificar tiempo de cuidado que no pueden derivar en terceros para salir a buscar una fuente de ingresos que contribuya a su manutención. Así, se le otorgaría dinero para cuidar a los sectores más vulnerables. Esta estrategia no entraría en el marco de la legislación que regula el empleo formal, sino que sería necesario crear un instrumento normativo alternativo. Podría tratarse, incluso, de un incremento en el monto de las transferencias ya realizadas en el marco de la Asignación Universal por Hijo. A los fines de este documento, se hablará de “licencias” para ambos grupos.

Es imprescindible también que un nuevo régimen promueva la **co-parentalidad**, entendida como la corresponsabilidad entre los

Universalidad,
co-parentalidad
y equidad

¹⁹ Esta propuesta enriquece la que fue presentada por CIPPEC en 2013 (Bonari, Díaz Langou y Repetto, 2013)

Propuesta CIPPEC

distintos adultos a cargo. Como se ha descrito previamente, la normativa nacional actual contempla el cuidado del recién nacido como una tarea esencialmente femenina, al otorgar una licencia notoriamente mayor a la madre. Un nuevo régimen debe apuntar a repartir de modo más equitativo las tareas de cuidado entre los progenitores, para así también fomentar una división más justa del trabajo no remunerado entre varones y mujeres y permitir una mayor y mejor inserción laboral femenina.

Es relevante erradicar dos mitos en este punto. Por un lado, que las madres están biológicamente mejor preparadas para el cuidado que los padres. Si bien resulta indiscutible que la mujer tiene un rol diferente durante el embarazo, esta afirmación es cuestionable luego del nacimiento. Cada vez son más los estudios que demuestran que distintos adultos pueden cuidar y que no es un rol que le atañe únicamente a la madre (Abraham et al, 2014).

Por otro lado, se presenta el mito de que es necesaria una licencia por maternidad más larga para lograr la lactancia materna exclusiva de 6 meses recomendada por la Organización Mundial de la Salud. Estudios demuestran que la presencia de un segundo adulto (frecuentemente, el padre) durante los primeros meses de vida contribuye a garantizar mejores hábitos de lactancia²⁰. Es importante notar que la lactancia materna puede ser lograda a partir de otras intervenciones (como lactarios o espacios de cuidado cercanos a los lugares de trabajo) sin tener que relegar a las mujeres a los espacios domésticos.

En línea con lo destacado previamente, la evidencia internacional sugiere que el goce equitativo de las licencias por parte de padres y madres no se da de manera automática frente a la introducción de las licencias por paternidad y familiares, ya que subyacen ideas estereotípicas del rol que cada progenitor debe adoptar. En este sentido, la co-parentalidad requiere de un cambio cultural que puede ser promovido desde la normativa, diseñando esquemas de licencias que fomenten la responsabilidad compartida del cuidado dentro de los hogares. Una posibilidad para lograr este objetivo es establecer que un tiempo determinado de la licencia deba ser utilizado por el padre, caso contrario se pierde.

Un tercer principio a ser considerado en la reforma del régimen de licencias es la **equidad**. La normativa actual ignora los derechos de las familias cuya conformación no cumple con el esquema madre-padre y presenta un trato diferenciado ante hijos biológicos y adoptivos. En este sentido, es preciso avanzar con un régimen que contemple los casos de adopción y que reconozca la existencia de familias no tradicionales, que representan una proporción cada vez mayor de las familias argentinas. Sobre

el último punto, las licencias familiares pueden devenir en un elemento crucial hacia la equidad, al permitir que cada familia decida cómo repartir los días entre sus adultos responsables. Idealmente, la reforma del régimen de licencias debería contemplar a la sumatoria de los días provistos por los tres tipos de licencias como un conjunto del cual cada familia pueda disponer y repartir discrecionalmente. Cabe mencionar que un esquema semejante implicaría mayores complejidades administrativas ante la necesidad de gestionar acuerdos específicos para cada caso, pero los retornos en productividad indicarían que se trata de una inversión y no de un costo.

Síntesis de la propuesta y costeo

CIPPEC propone una estrategia bifaz para alcanzar un escenario de 98 días de licencia por maternidad, 30 días de licencia por paternidad y 60 días de licencia familiar. Para hacer estas propuestas fiscalmente factibles, se presenta un esquema de ampliación gradual para cada una, con el objetivo de alcanzar este escenario en 2030²¹. La propuesta apunta a crear un piso de protección para todas las familias de manera gradual, independientemente de su situación laboral.

Las duraciones estipuladas en la propuesta para los distintos tipos de licencia buscan fomentar el principio de co-parentalidad. Se trata de una meta plausible de alcanzar y las duraciones propuestas contribuyen al logro de este principio, pero otras configuraciones temporales también podrían ajustarse al objetivo.

Para empezar, se presenta la propuesta para trabajadores y trabajadoras formales, cuyo costeo se presenta en el **cuadro 1**. En primera instancia, se plantea en 2018 extender las licencias por maternidad a 98 días, en línea con el piso recomendado por la OIT, y las licencias por paternidad a 15 días. Asimismo, se propone crear una licencia familiar de uso indistinto de 15 días. Además de la extensión en su duración, el costeo contempla la inclusión de los trabajadores independientes formales dentro del régimen de licencias. La inversión incremental anual de dicha política se estima en \$5.932 millones²², un 73% más que el costo actual.

En línea con la propuesta de ampliación progresiva, para 2022 se contempla extender la duración de las licencias por paternidad a 20 días y las licencias familiares a 30 días para aquellos que trabajan en la economía formal. En este caso, la inversión adicional sobre el escenario actual sería de \$8.689 millones.

El siguiente paso en la ampliación gradual se propone para 2026. En esta instancia, la propuesta contempla la extensión de la licencia por paternidad a 25 días y la licencia familiar a 45 días en un régimen universal. Para este escenario, la inversión incremental ascendería a \$11.354 millones.

²¹ En el anexo se detalla la metodología empleada y los supuestos adoptados para realizar la estimación.

²² Todos los valores están expresados en pesos del cuarto trimestre de 2016

²⁰ Ver Dennis (2002), OMS (2003) y Flacking, Dykes y Ewal (2010)

Finalmente, en 2030 se alcanzaría el escenario deseado de 98 días de licencia por maternidad, 30 días por paternidad y 60 días para uso indistinto de cualquiera de los dos progenitores, como derecho de todas las personas ante el nacimiento de un hijo. Respecto al costo actual, este esquema implicaría una inversión adicional de \$13.989 millones. La inversión total anual de esta estrategia en 2030 para todos los trabajadores formales (asalariados e independientes) sería de \$21.767 millones, lo cual representaría 0,18% del valor del PBI proyectado a dicho año; a modo de comparación, la inversión actual en el régimen de licencias equivale a 0,10% del PBI.

El mayor requerimiento resultaría de la creación de la licencia familiar universal, cuyo costo ascendería a 0,06% del PBI, seguido de la extensión de la licencia por paternidad, que implicaría una inversión equivalente a 0,04% del PBI.

Cabe destacar que la licencia por maternidad exhibe una inversión necesaria decreciente en el tiempo, a partir de 2018. Esto se explica ante la

tasa de natalidad decreciente que se espera para la próxima década, en el contexto de la transición demográfica. En el mismo sentido, el porcentaje que representa el esquema de licencias sobre el PBI se mantiene relativamente constante, dado que se proyecta un crecimiento mayor de este indicador en comparación al aumento de la inversión requerida por la modificación del régimen de licencias.

Cabe destacar que la propuesta contempla un escenario de base de 90 días de licencia para las madres, financiados por la seguridad social, y 2 días para los padres, a cargo del empleador, para todos los asalariados formales. Dado que diversos convenios colectivos y legislaciones provinciales otorgan licencias de una duración mayor a los trabajadores que la establecida en la LCT, la inversión requerida para la propuesta descrita en esta sección podría estar sobreestimada. Es importante resaltar que en ningún caso se propone aplicar esta propuesta sobre derechos adquiridos por los trabajadores que pudieran ser más beneficiosos que el propuesto.

Trabajadores formales

Tabla 1.
Estimación de la inversión incremental de escenarios de extensión de las licencias para trabajadores formales

Escenario bajo régimen actual		2016	2018	2022	2026	2030
Licencia por maternidad	Costo (millones de pesos)	8202	8141	8007	7875	7778
	% PBI	0,10%	0,10%	0,08%	0,07%	0,06%
Propuesta		2016	2018	2022	2026	2030
Licencia por maternidad	Duración (días)	-	98	98	98	98
	Costo (millones de pesos)	-	1284	1262	1242	1226
	% PBI	-	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
Licencia por paternidad	Duración (días)	-	15	20	25	30
	Costo (millones de pesos)	-	2618	3433	4221	5003
	% PBI	-	0,03%	0,04%	0,04%	0,04%
Licencia familiar	Duración (días)	-	15	30	45	60
	Costo (millones de pesos)	-	2030	3994	5892	7759
	% PBI	-	0,02%	0,04%	0,05%	0,06%
Inversión incremental	Costo (millones de pesos)	-	5.932	8.689	11.354	13.989
	% PBI	-	0,07%	0,09%	0,10%	0,11%
Inversión total	Costo (millones de pesos)	-	14.074	16.696	19.228	21.767
	% PBI	-	0,16%	0,17%	0,18%	0,18%

Fuente: CIPPEC en base a EPH, ANSES e INDEC

**Trabajadores
informales,
desocupados e
inactivos**

La segunda cara de esta propuesta implica la extensión del régimen de licencias a grupos tradicionalmente excluidos: trabajadores informales, desocupados y personas económicamente inactivas.

Para este conjunto, el otorgamiento de una licencia funcionaría a modo de transferencia monetaria a las familias, brindándoles un apoyo económico ante el nacimiento de un hijo, similar a los esquemas previstos para la Asignación Universal por Embarazo y por Hijo (AUE y la AUH). El monto de la licencia por maternidad y por paternidad buscará garantizar que cada familia cuente con la cantidad de salarios mínimos vitales y móviles (SMVM) proporcionales al tiempo de la licencia gozada entre ambos progenitores. Entonces, el valor de la licencia estará determinado por la diferencia entre el SMVM y la AUH/AUE para los titulares de la transferencia durante el período de licencia por maternidad, paternidad y familiar, e incluso podría plantearse como un aumento de las transferencias antedichas. Dado que los trabajadores formales comienzan a cobrar las Asignaciones Familiares una vez finalizado su período de licencia, el objetivo de este punto es equiparar el funcionamiento del régimen para trabajadores informales, desocupados e inactivos con el del sistema contributivo.

Ante la inexistencia de licencias en la actualidad para estos grupos, se plantea una expansión gradual no solo para los padres sino también para las madres, con el fin de garantizar el derecho al cuidado a la vez que se promueve la co-parentalidad. El **cuadro 2** sintetiza el costeo de esta estrategia.

En 2018, se propone crear una licencia por maternidad de 25 días, una licencia por paternidad de 15 días y una licencia familiar de 15 días. Esta medida implicaría una inversión de \$4.171 millones.

En segunda instancia, para 2022 se plantea la extensión de las licencias a 50 días por maternidad, 20 por paternidad y 30 familiares. Para esta etapa, se estima una inversión de \$7.838 millones.

En 2026 se propone una nueva ampliación del régimen, que extienda la licencia por maternidad a 75 días, la de paternidad a 25 días y las familiares a 45 días. En este caso, la inversión necesaria ascendería a \$11.389 millones.

El último paso en la ampliación gradual de la estrategia para los trabajadores informales, desocupados e inactivos sería alcanzar el escenario propuesto de 98 días para madres, 30 días para padres y 60 días de uso indistinto en 2030. El monto requerido para financiar este esquema alcanzaría los \$14.696 millones, un 0,12% del PBI proyectado a dicho año.

Tabla 2.
Estimación de la inversión de escenarios de extensión de las licencias para trabajadores informales, desocupados e inactivos

Propuesta		2018	2022	2026	2030
Licencia por maternidad	Duración (días)	25	50	75	98
	Costo (millones de pesos)	2505	4927	7269	9382
	% PBI	0,03%	0,05%	0,07%	0,08%
Licencia por paternidad	Duración (días)	15	20	25	30
	Costo (millones de pesos)	610	819	1021	1221
	% PBI	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
Licencia familiar	Duración (días)	15	30	45	60
	Costo (millones de pesos)	1056	2092	3099	4093
	% PBI	0,01%	0,02%	0,03%	0,03%
Inversión incremental	Costo (millones de pesos)	4.171	7.838	11.389	14.696
	% PBI	0,05%	0,08%	0,10%	0,12%

Fuente: CIPPEC en base a EPH, ANSES e INDEC

Si se implementaran ambas estrategias (es decir, tanto la modificación del régimen de licencias para los trabajadores registrados como para las familias que no trabajan en el sector formal), el costo total del régimen de licencias en 2030 ascendería a \$36.462 millones, 0,30% del PBI proyectado a dicho año. En el Anexo Metodológico se incluye un cuadro que resume el costo incremental (excluyendo la inversión requerida para sostener el régimen actual) desagregado por categoría ocupacional de ambas propuestas en conjunto.

Para dimensionar la inversión requerida, esta puede compararse con la inversión realizada en el esquema de transferencias por hijo. En 2016, la Administración Pública Nacional erogó un monto equivalente al 0,61% del PBI en Asignaciones Familiares y un 0,63% del PBI en AUH y AUE, totalizando un 1,24% del PBI²³. Así, la introducción de un régimen de licencias como el descripto implicaría una proporción del PBI equivalente a menos de un tercio de lo que cuesta el esquema de asignaciones.

La primera etapa de la ampliación gradual también puede contextualizarse en base a cuánto implicaría en términos del presupuesto estimado a la fecha para 2018²⁴. Dicha medida significaría invertir el equivalente al 3,4% del presupuesto total y 4,5% del presupuesto estimado para gasto social en 2018. A modo de comparación con otras políticas sociales, la inversión prevista en pensiones no contributivas significa un 4,8% del presupuesto total y 6,4% del presupuesto total, mientras que los subsidios económicos a la energía representan 4,1% y 5,4%, respectivamente.

Asimismo, la inversión requerida puede analizarse en el marco regional. Para poder realizar una comparación entre países²⁵, se considera solo la inversión realizada por las respectivas agencias nacionales de la seguridad social²⁶. En el caso de Argentina, la ANSES destinó en 2016 un monto equivalente al 0,04% del PBI en licencias por maternidad. Dicho gasto se encuentra en línea con el realizado por países como Perú (en 2015) y República Dominicana, que otorgan 13 y 12 semanas por maternidad, y 4 y 2 días por paternidad, respectivamente, e invirtieron 0,03% de su PBI en el régimen de licencias.

Sin embargo, la inversión argentina se encuentra significativamente por debajo de la de otros países de la región que han implementado medidas para promover la co-parentalidad en sus regímenes de licencias. Uruguay otorga 14 semanas a las madres, 10 días a los padres y permite una reducción de la jornada laboral de cualquiera de los dos progenitores hasta los 6 meses de edad del bebe; en dicha política invierte actualmente 0,15% de su PBI.

Otro caso a destacar es el de Chile, que garantiza 18 semanas de licencia a las madres, 5 días a los padres y 12 semanas de uso indistinto de los adultos a cargo, destinando 0,28% de su PBI a licencias. Este monto se encuentra en línea con el proyectado por CIPPEC a 2030 con la extensión de las licencias por maternidad a 98 días, por paternidad a 30 días y una licencia familiar de 60 días para todas las familias, independientemente de su inserción laboral.

Si bien equiparar los derechos de padres e hijos biológicos y adoptivos debe ser una de las prioridades de un nuevo régimen de licencias, la ausencia de un registro único de adopciones impide su consideración al estimar la inversión necesaria, generando una posible subestimación. La licencia por adopción debería contemplar la necesidad de los pretensos adoptantes de administrar sus días, dados los pasos previos a la adopción plena. Asimismo, se debería considerar la cantidad de niños y niñas a adoptar, su edad y si viven con alguna discapacidad.

Por otra parte, en la actualidad, el tiempo de licencia por maternidad no se computa como período de aportes, dado que el cuidado no es concebido como un trabajo remunerado. Esto resulta discriminatorio hacia las mujeres, ya que estas deben trabajar más tiempo para cubrir la misma cantidad de aportes que un padre en las mismas condiciones. En este sentido, es imprescindible entender que el cuidado es una labor esencial para el desarrollo económico y social del país y, como tal, las licencias gozadas por madres y padres que trabajan en el sector formal deberían ser contabilizadas como períodos contributivos.

Financiamiento

En todos los casos, se prevé que el financiamiento de las licencias combine mecanismos contributivos y no contributivos vía seguridad social y esquemas de transferencias, adaptando estos dispositivos a la situación de cada categoría ocupacional. Se debe evitar que sean los empleadores quienes afronten el costo del régimen, con el fin de garantizar este derecho para aquellos que no poseen un empleo formal y para evitar discriminaciones por género. Si bien en este ejercicio de costeo se plantea una tasa de reemplazo del salario del 100%, la introducción de un techo en dicha tasa para los salarios e ingresos familiares más elevados podría reducir la inversión requerida por la propuesta.

Para obtener financiamiento adicional, puede contemplarse la implementación de contribuciones voluntarias por parte de aquellos individuos que no son asalariados formales. En este sentido, los trabajadores informales podrían realizar aportes de acuerdo a sus capacidades contributivas. Medidas similares han sido implementadas en otros países del mundo para otorgar beneficios monetarios por maternidad a asalariados informales e incluso

Costo y financiación

23 Fuente: CIPPEC, en base a Ministerio de Hacienda (2017) e INDEC (2017)

24 Sujeto a aprobación del Congreso de la Nación

25 No se consideran pagos realizados por la vía de cajas provinciales, convenios especiales u otras entidades.

26 Los datos referentes a la inversión de otros países latinoamericanos provienen de la presentación de Andrea Podesta (2017) en el V Seminario Internacional de Inversión Social de UNICEF, realizado el 10 y 11 de octubre de 2017 en Buenos Aires sobre un trabajo en curso de CEPAL.

para incorporar a trabajadores independientes; tal es el caso de Namibia o Laos (OIT, 2016).

La OIT enlista la seguridad social de afiliación voluntaria como un paso preliminar para incrementar el alcance de los programas de protección a la maternidad. Sin embargo, la organización destaca que dicho mecanismo es insuficiente para universalizar la cobertura y sugiere la combinación de elementos contributivos y no contributivos para incrementar la protección social (OIT, 2016).

Conclusión

Contar con tiempo y dinero para cuidar debe ser un derecho universal desde el nacimiento de un hijo, sin importar el estatus socio-económico, el lugar donde vive, ni la conformación de la familia. Este documento propone una modificación del régimen actual de licencias basada en los principios de universalidad, co-parentalidad y equidad.

Tal como muestra la evidencia, las licencias son un elemento clave para fomentar el desarrollo infantil, la equidad de género y la conciliación de la vida productiva y reproductiva. Su universalización es un paso esencial para avanzar en la protección social de grupos desprotegidos y para equiparar los derechos de padres biológicos y adoptivos y de familias de conformación no tradicional. También son una herramienta clave para revertir la actual vulneración de derechos de las familias con niños y aprovechar el bono demográfico que actualmente atraviesa el país.

Si bien Argentina ha realizado avances en términos de protección a la maternidad y la niñez con la introducción de la AUH y la AUE, las licencias aún responden a un esquema que considera al cuidado como responsabilidad de las familias y, fundamentalmente, femenina. En este sentido, la extensión de la licencia por paternidad y la creación de una licencia familiar son elementos que permiten fomentar un reparto

más equitativo del trabajo no remunerado y para promover una mayor y mejor inserción laboral de las mujeres.

Erradicar la pobreza y priorizar a la primera infancia deben ser objetivos que vayan más allá de lo discursivo, planteando medidas concretas que demuestren la voluntad política de obrar en pos de estas metas y visibilizando su importancia en las partidas presupuestarias. Un régimen de licencias universal tiene el potencial de actuar como herramienta para reducir la pobreza y la desigualdad. Actualmente, las familias excluidas de este derecho son aquellas que viven en situaciones de mayor vulnerabilidad. Contar con un ingreso adicional ante el nacimiento de un hijo puede contribuir a mejorar sus condiciones de vida y a brindarles mejores oportunidades a niños y niñas sin importar la situación laboral de sus padres.

Cualquier reforma del régimen de licencias debería articularse con otras políticas que fomenten la participación laboral de las mujeres y también la formalización del empleo, para propiciar la inserción laboral de varones y mujeres en empleos de calidad. Esto cobra mayor relevancia en el contexto del bono demográfico que atraviesa Argentina en la actualidad.

La existencia de proyectos presentados por distintos bloques del arco político en ambas cámaras del Congreso de la Nación mostraría la posibilidad de articular mayorías para avanzar en la modificación del régimen de licencias. Sin embargo, la mayoría de los proyectos presenta una visión parcial del asunto, enfocándose en aspectos específicos del régimen. Resulta primordial enmarcar la reforma en una visión integral de un sistema de cuidados que garantice a todos los ciudadanos el acceso efectivo a sus derechos.

Modificar el régimen de licencias puede parecer una propuesta costosa y compleja. Sin embargo, es una de las mejores inversiones que el país puede realizar para garantizar una mayor equidad. Se trata, en última instancia, de una de las principales estrategias que contribuyen a garantizar un mejor futuro para el país.

	Inversión incremental		
	\$	% costo actual	% PIB
Costo total 2016	8.201.858.574	100%	0,10%
Beneficiarias actuales	8.201.858.574	100%	0,10%
2018	10.103.220.150	123%	0,12%
Extensión a 98 días	723.678.928	9%	0,01%
Beneficiarias actuales	723.678.928	9%	0,01%
Universalización madres	3.064.918.251	37%	0,04%
Independientes formales (98)	559.911.003	7%	0,01%
Informales (25)	320.962.005	4%	0,00%
Desocupadas e inactivas (25)	2.184.045.243	27%	0,03%
15 días padres	3.227.880.979	39%	0,04%
Asalariados formales	2.283.108.184	28%	0,03%
Independientes formales	335.064.117	4%	0,00%
Informales	569.827.137	7%	0,01%
Desocupados e inactivos	39.881.541	0%	0,00%
15 días familiar	3.086.741.991	38%	0,04%
2022	16.527.231.926	202%	0,17%
Extensión a 98 días	711.713.922	9%	0,01%
Beneficiarias actuales	711.713.922	9%	0,01%
Universalización madres	5.477.834.665	67%	0,06%
Independientes formales (98)	550.653.667	7%	0,01%
Informales (50)	631.310.705	8%	0,01%
Desocupadas e inactivas (50)	4.295.870.293	52%	0,04%
20 días padres	4.251.875.264	52%	0,04%
Asalariados formales	2.993.813.628	37%	0,03%
Independientes formales	439.365.742	5%	0,00%
Informales	766.399.686	9%	0,01%
Desocupados e inactivos	52.296.209	1%	0,00%
30 días familiar	6.085.808.075	74%	0,06%
2026	22.742.229.140	277%	0,21%
Extensión a 98 días	699.963.298	9%	0,01%
Beneficiarias actuales	699.963.298	9%	0,01%
Universalización madres	7.810.309.707	95%	0,07%
Independientes formales (98)	541.562.200	7%	0,00%
Informales (75)	931.331.347	11%	0,01%
Desocupadas e inactivas (75)	6.337.416.161	77%	0,06%
25 días padres	5.241.235.182	64%	0,05%
Asalariados formales	3.680.481.016	45%	0,03%
Independientes formales	540.139.592	7%	0,00%
Informales	956.323.598	12%	0,01%
Desocupados e inactivos	64.290.977	1%	0,00%
45 días familiar	8.990.720.953	110%	0,08%
2030	28.684.659.757	350%	0,23%
Extensión a 98 días	691.407.879	8%	0,01%
Beneficiarias actuales	691.407.879	8%	0,01%
Universalización madres	9.916.684.116	121%	0,08%
Independientes formales (98)	534.942.865	7%	0,00%
Informales (98)	1.202.065.377	15%	0,01%
Desocupadas e inactivas (98)	8.179.675.874	100%	0,07%
30 días padres	6.224.034.294	76%	0,05%
Asalariados formales	4.362.594.861	53%	0,04%
Independientes formales	640.245.174	8%	0,01%
Informales	1.144.988.056	14%	0,01%
Desocupados e inactivos	76.206.204	1%	0,00%
60 días familiar	11.852.533.468	145%	0,10%

Este documento plantea un ejercicio para estimar cual sería el costo de implementar un régimen de licencias universal, equitativo y que fomente la corresponsabilidad. Con dicho objetivo, se establecen dos estrategias: por un lado, la modificación de los regímenes que regulan a los trabajadores formales para introducir los cambios sugeridos; y por otro lado, la introducción de un nuevo instrumento normativo (o la modificación de instrumentos existentes como la AUH) para crear un régimen de licencias para trabajadores informales, desocupados e inactivos.

En el caso del sector formal, se parte de la situación actual reglamentada por la LCT como escenario de base: 90 días se licencia por maternidad, financiados por la seguridad social, y 2 días de licencias por paternidad, a cargo del empleador. Diversos convenios y legislaciones subnacionales otorgan esquemas de licencias más beneficiosos, por lo cual desde esta perspectiva la inversión incremental planteada en la propuesta sugiere un costo de máxima. Para los trabajadores informales, desocupados e inactivos, se estima el costo de crear un régimen de licencias desde cero.

Para identificar a la cantidad de beneficiarios actuales y potenciales, se utilizó la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del cuarto trimestre de 2016. Dado que la EPH solo abarca los principales aglomerados urbanos, para obtener un costeo más fehaciente se extrapolaron los datos al total del país utilizando como parámetro el registro de nacimientos de la Dirección de Estadísticas e Información de Salud y las proyecciones de la tasa de natalidad del INDEC. No se considera el registro de beneficiarios de ANSES ya que muchos asalariados formales cobran el beneficio por cajas provinciales o convenios especiales.

Asimismo, si bien se considera una parte esencial de un proyecto integral, no se incluyen en el costeo los beneficiarios de licencias por adopción de niños mayores a 1 año. Esto se debe a la ausencia de datos registrales sobre adopciones y la imposibilidad de identificar dichos casos en la EPH.

En cuanto a los montos de las licencias, se diferencian los valores de las prestaciones por categoría ocupacional. En el caso de la licencia por maternidad, para las asalariadas formales se considera el valor promedio de la prestación según ANSES en el cuarto trimestre de 2016; este monto también se considera para las trabajadoras independientes formales que se incorporan al beneficio. Para las trabajadoras informales, desocupadas e inactivas se asume que sus hijos son beneficiarios de la AUE o AUH y se contempla un monto equivalente a la diferencia entre el SMVM y la AUH²⁷.

Respecto a la licencia por paternidad, para los trabajadores formales en relación de dependencia y los trabajadores independientes formales que se incorporan al beneficio se considera la remuneración promedio de los asalariados formales según la EPH en el cuarto trimestre de 2016. Cabe destacar que esto puede implicar una subestimación del costo de la propuesta, dada la posible sub-declaración de ingresos en la EPH. Para los trabajadores informales, desocupados e inactivos, se supone que sus hijos son beneficiarios de la AUH y se considera un monto equivalente a la diferencia entre el SMVM y la AUH.

En el caso de la licencia familiar, se asume que ésta es utilizada el 50% del tiempo por cada progenitor. Para las tres licencias se contemplan tasas de reemplazo del salario de 100% y todos los montos del documento se expresan en pesos del cuarto trimestre de 2016. Un supuesto a destacar es que se asume que los salarios se mantienen constantes en términos reales.

Por otro lado, dado que la EPH no permite identificar a los trabajadores independientes informales, para calcular la informalidad de este grupo se mantuvo la brecha entre asalariados/as e independientes informales por género de la ENAPROSS 2011 y se aplicó a los trabajadores independientes identificados en la EPH. La proporción de trabajadores formales e informales se asume constante en el tiempo.

La estimación de la inversión necesaria se calcula *ceteris paribus*, es decir, no se consideran los efectos que la implementación de la política pudiera tener sobre diversas variables, tales como el nivel de empleo de la población (por ejemplo, al fomentar la inserción laboral femenina) y su impacto sobre los costos de las licencias y el PBI. En línea con el último punto, también se asume que la estructura laboral de la población se mantiene constante en el tiempo.

Cabe mencionar que en el contexto del bono demográfico se esperaría que la población económicamente activa (PEA) se incremente en los próximos doce años y esto podría tener un impacto sobre el PBI y el monto de las licencias; sin embargo, ante una PEA cada vez más envejecida, se omite este factor demográfico en la estimación.

Finalmente, la proyección del PBI fue elaborada por el Programa de Desarrollo Económico de CIPPEC extrapolando la tendencia de largo plazo del PBI a precios constantes. La tendencia fue estimada aplicando el filtro de Hodrick-Prescott.

²⁷ Sobre este punto, se asume una cobertura universal de la AUH.

Abraham, E., Hendler, T., Shapira-Lichter, I., Kanat-Maymon, Y., Zagoory-Sharon, O., & Feldman, R. (2014). Father's brain is sensitive to childcare experiences. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111(27), 9792-9797.

Abramo, L., & Todaro, R. (2002). *Cuestionando un mito: Costos laborales de hombres y mujeres en América Latina*. Lima: OIT.

Addati, L., Cassirer, N., & Gilchrist, K. (2014). *Maternity and paternity at work: Law and practice across the world*. Ginebra: OIT.

Allewell, D., and Pull, K. (2003). "An International Comparison and Assessment of Maternity Leave Regulation". *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 22(2/3).

Appelbaum, E., and Milkman, R. (2011). *Leaves That Pay: Employer and Worker Experiences with Paid Family Leave in California*. Washington, DC: Center for Economic and Policy Research.

Aulicino, C.; Cano, E.; Díaz Langou, G. y Tedeschi, V. (junio de 2013). *Licencias: protección social y mercado laboral. Equidad en el cuidado*. Documento de Trabajo N° 106. Buenos Aires: CIPPEC

Bittman, M., Hoffmann, S., and Thompson, D. (2004). "Men's uptake of family-friendly employment provisions". Policy research paper number 22. Social Policy Research Centre, University of New South Wales.

Blofield, M., & Martínez Franzoni, J. (2014). Maternalism, Co-responsibility and Social Equity: A typology of Work-Family Policies. *Social Politics*, 1-22.

Bonari, D., Díaz Langou, G., Repetto, Fabián (Diciembre de 2013). *Recomendaciones para una nueva ley nacional de licencias por maternidad, paternidad y familiares*. Documento de Políticas Públicas/Análisis N° 126. Buenos Aires: CIPPEC

Carneiro, P., Loken, K., & Salvanes, K. (2015). A flying start? Maternity leave benefits and long run outcomes of children. *Institute for the Study of Labor (IZA)*.

CEPAL (2009). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Christopher Ruhm and Jackqueline L. Teague (1997). "Parental Leave Policies in Europe and North America," *Gender and the Family Issues in the Workplace*, 133-56.

CIPPEC, ELA y UNICEF (2016). *Licencias. Tiempos para cuidar*. Buenos Aires.

Cohen, R., Mrtek, M. B., & Mrtek, R. G. (1995). Comparison of maternal absenteeism and infant illness rates among breast-feeding and formula-feeding women in two corporations. *American Journal of Health Promotion*, 10(2), 148-153.

Dennis, C. L. (2002). Breastfeeding initiation and duration: A 1990-2000 literature review. *Journal of Obstetric, Gynecologic, & Neonatal Nursing*, 31(1), 12-32.

Díaz Langou, G. y Acuña, M. (agosto de 2016). *¿Qué transferencias realiza el Estado a las familias con niños y adolescentes en Argentina? Una propuesta desde la equidad*. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N° 174. Buenos Aires: CIPPEC.

Díaz Langou, G. y Florito, J. (junio de 2016). *¿Cómo promover un cambio en el régimen de licencias por maternidad, paternidad y familiares? Lecciones aprendidas del análisis de casos provinciales*. Documento de Políticas Públicas/Análisis N°168. Buenos Aires: CIPPEC.

Filgueira, F. y Aulicino, C. (enero de 2015). La primera infancia en Argentina: desafíos desde los derechos, la equidad y la eficiencia. *Documento de Trabajo N°130*. Buenos Aires: CIPPEC.

- Filgueira, F., Gutierrez, M. y Papadópulos, J. (2011) "A Perfect Storm? Welfare, Care, Gender and Generations in Uruguay". *Development and Change*, v. 42, 1023 – 1048.
- Filgueira, F. (2015). "La reforma de la protección social en América Latina: avances y posibilidades de universalismo", en Bronzo y Repetto, *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*. Madrid: Boletín Eurosocietal.
- Filgueira, F., Martínez, J. y Rossel, C. (2016). "Género y generaciones en América Latina: Claves para el desarrollo económico y social en perspectiva comparada". *Tendencias en Foco*, n. 35. Lima: RedEtis-IPE-UNESCO.
- Flacking, R., Dykes, F., & Ewald, U. (2010). The influence of fathers' socioeconomic status and paternity leave on breastfeeding duration: a population-based cohort study. *Scandinavian Journal of Social Medicine*, 38(4), 337-343.
- Gault, B., Hartmann, H., Hegewisch, A., Milli, J., & Reichlin, L. (2014). "Paid parental leave in the United States: What the data tell us about access, usage, and economic and health benefits". Institute for Women's Policy Research. <https://iwpr.org/wp-content/uploads/wpallimport/files/iwpr-export/publications/B334-Paid%20Parental%20Leave%20in%20the%20United%20States.pdf>
- Heckman, J. (2000). Policies to Foster Human Capital. JCPR Working Papers 154, Northwestern University/University of Chicago Joint Center for Poverty Research.
- Johansson, E. A. (2010). "The effect of own and spousal parental leave on earnings", Working paper No. 2010:4. Uppsala: IFAU-Institute for Labour Market Policy Evaluation.
- OIT (2016). Maternity cash benefits for workers in the informal economy. Social Protection for All Issue Brief. Ginebra: OIT.
- OMS y UNICEF (2003). Global Strategy for Infant and Young Child Feeding. Ginebra: OMS.
- Repetto, F., Langou, G.D., Aulicino, C., Achával, O.D., & Acuña, M. (2016). *El futuro es hoy. Primera infancia en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos-CIPPEC
- Rossin-Slater, M., Ruhm, C. J., & Waldfogel, J. (2013). The effects of California's paid family leave program on mothers' leave-taking and subsequent labor market outcomes. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(2), 224-245.
- Rostgaard, T., y Lausten, M. (2016). "The coming and going of the father's quota in Denmark: consequences for fathers' parental leave take-up", en Eydal y Rostgaard (Eds.), *Fatherhood in the Nordic welfare states: comparing care policies and practice*. Bristol: Policy Press
- Ruhm, C. y Teague, J. (1997). "Parental Leave Policies in Europe and North America," *Gender and the Family Issues in the Workplace*, 133-56.
- Waldfogel, J. (1998). "Understanding the 'family gap' in pay for women with children". *The Journal of Economic Perspectives*, 12(1), 137-156.

Gala Díaz Langou: Directora del Programa de Protección Social de CIPPEC | Magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo, Universidad de San Martín y Georgetown University. Licenciada en Estudios Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Estudios de Posgrado en Integración Internacional, Desarrollo y Políticas Públicas de FLACSO Argentina. Becaria del Rotary Club (2000-2001). Trabajó como consultora para agencias de Naciones Unidas y otros organismos internacionales.

Florencia Caro Sachetti: Analista del Programa de Protección Social de CIPPEC | Master en Estudios del Desarrollo (London School of Economics and Political Science). Licenciada en Economía (Universidad Torcuato di Tella). Anteriormente, trabajó como Project Manager en proyectos de desarrollo económico para el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y como analista en consultoría macroeconómica.

Las autoras agradecen a **Julia Pomares, Fabián Repetto** y **Fernando Filgueira** por su apoyo y orientación durante el proyecto, por sus valiosos comentarios y por los enriquecedores intercambios de ideas durante la elaboración de este documento. También se agradecen los comentarios y sugerencias de **Gimena de León, Jennifer Guevara, José Florito** y **Sebastián Zírpolo**. Las autoras también reconocen la colaboración de **Máximo Sasso, Caterina Brest López** y **Pablo Carreras Mayer** por sus aportes a la elaboración de este documento. No obstante, las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de las autoras.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Este documento se realizó gracias al apoyo de **Arredo**

Si desea citar este documento: Díaz Langou, G. y Caro Sachetti, F. (octubre de 2017). Más días para cuidar: Una propuesta para modificar el régimen de licencias desde la equidad. **Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°193**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

La opinión de las autoras no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Con los **Documentos de Recomendación de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, **CIPPEC** aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, y Estado y Gobierno**, a través de los programas de Educación, Protección Social y Salud, Política Fiscal, Integración Global, Justicia y Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública, Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Ciudades.