

# LOS CUIDADOS COMO PROMOTORES DEL BIENESTAR Y LA IGUALDAD DE GÉNERO

**Intendente**

Pablo Javkin

**Secretaria de Género y Derechos Humanos**

Mariana Caminotti

**Coordinador General Secretaría de Género y Derechos Humanos**

Martín Illia

**Elaboración y compilación:**

Lucía Martelotte

*ABRIL 2022*

## Índice

### PARTE I. Principales definiciones y diagnóstico sobre la situación del cuidado en Argentina

#### 1. *El cuidado y sus dimensiones*

- 1.1 Concepto de cuidados
- 1.2 Principales poblaciones destinatarias de cuidados
- 1.3 Cuidado como trabajo
- 1.4 Cuidado como un derecho y responsabilidad social compartida
- 1.5 Crisis del cuidado
- 1.6 Cadenas globales de cuidado

#### 2. *¿Quiénes cuidan y cómo se cuida en Argentina?*

- 2.1 La organización social del cuidado y el diamante del cuidado
  - 2.1.1 Las familias
  - 2.1.2 Las empresas
  - 2.1.3 Los sindicatos
  - 2.1.4 La comunidad
  - 2.1.5 El Estado como regulador y como prestador
    - 2.1.5 (a) Principales obstáculos
    - 2.1.5 (b) Principales avances

### PARTE II. Políticas públicas y Sistemas Integrales de Cuidados

#### 3. *Herramientas para la elaboración de políticas de cuidado*

- 3.1 Tiempo para cuidar
- 3.2 Servicios e infraestructura
- 3.3 Dinero y transferencias
- 3.4 Políticas para cuidadoras
- 3.5 Cambio Cultural

#### 4. *Lineamientos para diseñar un Sistema Integral de Cuidados*

- 4.1 El modelo de las 5 R
- 4.2 Elementos a considerar en el diseño de un Sistema Integral de Cuidados
  - 4.2.1 Establecer objetivos y poblaciones destinatarias

- 4.2.2 Generación de información y diagnóstico
- 4.2.3 Articulación y coordinación interinstitucional
- 4.2.4 Definir estructura de gobernanza, roles y responsabilidades
- 4.2.5 Promoción de marco normativo e institucional
- 4.2.6 Recursos humanos y presupuestarios
- 4.2.7 Campañas de comunicación y sensibilización
- 4.2.8 Transparencia y rendición de cuentas
- 4.2.9 Sistema de monitoreo y evaluación
- 4.2.10 Instancias participativas para recoger voces de diversos actores

## 5. Conclusiones

## PARTE I

# Principales definiciones y diagnóstico sobre la situación del cuidado en Argentina

## 1. El cuidado y sus dimensiones

### 1.1 Concepto de cuidados

El cuidado refiere a todas aquellas actividades indispensables para satisfacer las necesidades básicas de la existencia y reproducción de las personas, brindándoles los elementos tanto físicos como emocionales que les permiten vivir en sociedad. Generalmente, cuando se cuida de manera no remunerada se hace en el marco de las familias o el entorno cercano, por lo cual en el cuidado está presente una **dimensión simbólica** que implica dar cariño, contener, ayudar a generar autoestima, brindar estimulación. Sin embargo, también es importante no perder de vista la **dimensión material** de estas tareas: implican tiempo, esfuerzo y competencias, y por ende constituyen un trabajo, aunque no se reciba remuneración a cambio. A estas tareas se las denomina Trabajo de Cuidado No Remunerado (TDCNR).

El cuidado incluye tres componentes:

(i) el **cuidado directo** (la actividad interpersonal de cuidado) que refiere a la atención de otras personas;

(ii) el **cuidado indirecto**, que se compone de las precondiciones en que se realiza el cuidado (la limpieza de la casa, la compra y preparación de alimentos, etc.) y la gestión del cuidado (coordinar horarios, realizar traslados a centros educativos y a otras instituciones, supervisar el trabajo de la cuidadora remunerada, etc.) (Gherardi, Pautassi y Zibecchi, 2012). Este aspecto del cuidado está vinculado con el concepto de carga mental, ya que estas tareas pueden insumir importantes cantidades de tiempo, y requieren

generar coordinación y acuerdos entre diversas personas; y

(iii) el **autocuidado**, que es el componente más invisibilizado -especialmente en el caso de las mujeres-, que consiste en contar con tiempo para dedicarle a la propia salud, bienestar, disfrute y tiempo libre.

Finalmente, una de las características distintivas del cuidado radica en su **carácter relacional/vincular**, ya que este se materializa a través de la relación que se establece entre la persona cuidadora y la persona cuidada.

## 1.2 Principales poblaciones destinatarias de cuidados

Las principales poblaciones destinatarias de cuidado suelen ser aquellas que no pueden realizar de manera independiente las tareas de la vida cotidiana, y que por ende requieren de la atención y el cuidado de otra persona para su subsistencia. A estas poblaciones, entre las que destacan las niñas, niños y adolescentes, las personas adultas mayores, y aquellas con enfermedades crónicas o ciertos tipos de discapacidad, se las denomina **dependientes**, o con autonomía relativa.

Estos grupos poblacionales representan una proporción considerable en la composición demográfica de nuestro país, lo cual implica una elevada demanda de servicios e infraestructura de cuidados. La **población infantil** (de 0 a 14 años) sigue ocupando un papel importante en la estructura demográfica de nuestro país, con un total de 10 millones de personas (censo 2010). Las **personas mayores** representaban un 14,3% de la población total, de los cuales el 9,5% tiene dependencia básica, y la prevalencia de **personas con discapacidad** alcanzaba el 10,2% de la población total.

Si bien las necesidades de cuidados se intensifican en determinados momentos del ciclo vital (como son la niñez y la vejez), vivimos en **sociedades interdependientes**, lo que implica que todas las personas damos y requerimos cuidados en determinados momentos de nuestro ciclo vital.

### 1.3 Cuidado como trabajo

El desarrollo de las tareas de cuidado requiere de condiciones como **tiempo, esfuerzo y competencias**. Por otro lado, generan **aportes al bienestar físico y emocional** de la población –lo que en ocasiones se conoce como reproducción o sostenibilidad de la vida- y al crecimiento económico. Es por estos motivos que es posible afirmar que **el cuidado constituye un trabajo**. Sin embargo, dado el marcado componente simbólico que tienen estas tareas, junto a su naturalización e invisibilización, no suelen ser reconocidas como productivas y como consecuencia no son integradas en los modelos económicos tradicionales y en los Sistemas de Cuentas Nacionales (SCN). Como resultado de ello, durante largos períodos de tiempo resultó difícil medir el aporte de los cuidados a la economía.

Partiendo del reconocimiento de los cuidados como un sector clave para el funcionamiento del sistema económico, las economistas feministas han promovido, tomando como insumo las Encuestas de Uso del Tiempo (este concepto se desarrolla en la sección 2.1.1) la elaboración de **Cuentas Satélites**, herramientas que se construyen de manera paralela a los Sistemas de Cuentas Nacionales, y a través de las cuales es posible estimar y monetizar el aporte del Trabajo de Cuidados No Remunerado (TDCNR).

Desde 1994, fecha en la que se celebró la primera Conferencia Regional de la Mujer en la ciudad de Mar del Plata, la agenda regional ha destacado la importancia de visibilizar (a través de Encuestas de Uso del Tiempo) y reconocer el aporte económico (a través de Cuentas Satélite) de las tareas de cuidado. Según la CEPAL (2021), los ejercicios de medición que se han efectuado desde entonces ponen de manifiesto que estas tareas suponen entre un 18,8% en Guatemala (2014) y un 25,6% en Chile (2020). Es importante destacar que la medición no es un fin en sí mismo, sino una herramienta que debe orientar la elaboración de políticas públicas.



Gráfico 1. Aporte económico del Trabajo de Cuidados No Remunerado al PIB de los países de la región. Fuente: CEPAL, 2021

En el caso de Argentina, según la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía, el aporte del Trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al Producto Interno Bruto (PIB) es de un 15,9%. La distribución de estas tareas da cuenta de una elevada feminización, ya que el 75,7% del total están desarrolladas por mujeres. Cabe destacar que como producto de la pandemia de COVID-19 y las medidas de aislamiento, la carga de cuidados al interior de los hogares aumentó de manera considerable, representando el 21,8% del PIB y consolidándose como uno de los sectores económicos estratégicos de nuestro país (DNElyG, 2020).

#### 1.4 Cuidado como un derecho y como una responsabilidad social compartida

Abordar el cuidado desde un enfoque de derechos significa reconocer que todas las personas tienen **el derecho humano universal a cuidar, a ser cuidadas y al autocuidado** (Pautassi, 2007), independientemente del género, el lugar de nacimiento o residencia, o la inserción laboral.

Esta perspectiva, que propone al cuidado desde un enfoque de derechos humanos universales consagrados en los instrumentos internacionales como el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales implica la responsabilidad del Estado como garante del derecho a través de la

implementación de políticas públicas (CEPAL, 2018; Pautassi, 2007, 2010). Para ello, **el Estado debe adoptar obligaciones positivas, pero también negativas**, evitando así generar restricciones al derecho al cuidado.

En términos de estándares normativos, el cuidado ha sido incorporado en instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y desde el Consenso de Lima (2000), ha estado presente en las Conferencias Regionales de la Mujer. Una muestra de la centralidad de los cuidados en la agenda regional es que la XV Conferencia Regional de la Mujer, a celebrarse en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en noviembre de 2022, tendrá a “La sociedad del cuidado como horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género” como tema principal.

Asimismo, algunos países, como Ecuador, Bolivia y Venezuela han reconocido en sus **Constituciones** que el trabajo doméstico y de cuidados no remunerados es trabajo. Por su parte, México cuenta con una reciente reforma constitucional que consagra el derecho al cuidado y mandata al Estado a establecer un Sistema Nacional de Cuidados, que incluye la implementación de servicios públicos accesibles, pertinentes, suficientes, que garanticen la seguridad y protección de los demás derechos, así como una redistribución equitativa de las labores de cuidado entre hombres y mujeres y la conciliación entre la vida familiar y laboral (CIM, 2022: 10).

Para garantizar el efectivo goce del derecho al cuidado, el Estado debe promover las condiciones para su ejercicio, y el cuidado debe dejar de ser concebido como una responsabilidad privada y exclusiva de las mujeres, y transformarse en una **responsabilidad social colectiva**.

## 1.5 Crisis de los cuidados

La “crisis de los cuidados” alude a los diversos cambios sociales y demográficos que interpelan los modos tradicionales de reparto de las tareas de cuidado. Entre las principales tendencias que dan lugar a esta situación se encuentran: (I) la progresiva incorporación de las mujeres en el mercado laboral (según datos del 1° trimestre del 2021, la tasa de actividad de las mujeres es de 49%, INDEC 2021); (II) el aumento de la esperanza de vida

y el consiguiente envejecimiento poblacional. Según el INDEC (2014), para 2050, una de cada 5 personas tendrá 65 años y más. (III) Los cambios en las dinámicas y las composiciones familiares, y el aumento de las familias monoparentales; (IV) cuestionamientos al orden de género vigente y de los roles y estereotipos de género.

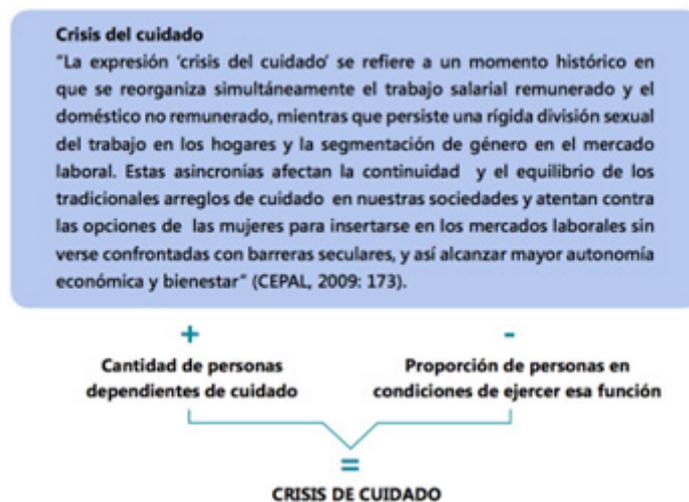


Gráfico 2. Crisis de los cuidados. Fuente: ELA, 2012

La conjunción de estos factores en un contexto de escasa provisión de servicios e infraestructuras de cuidado pone en tensión los arreglos previos, y promueve una necesaria revisión de los supuestos que sostienen la organización del mercado de trabajo, así como de la normativa y las políticas públicas para atender a las necesidades de cuidado. En este sentido, la crisis nos lleva a plantearnos ¿Cómo será la nueva organización del cuidado? ¿Quiénes cuidarán y en qué condiciones, para asegurar la igualdad de género?

## 1.6 Cadenas globales de cuidado

Vivimos en un mundo globalizado, en el que las migraciones entre países ocupan un papel importante. El concepto de cadenas globales de cuidado refiere al encadenamiento de cuidados entre familias de diferentes países como fruto de la migración. Es decir, al proceso que contribuye con el sostenimiento y reproducción de las sociedades, cuando mujeres procedentes de un determinado país migran a otro para trabajar como

cuidadoras, al tiempo que dejan a sus hijas/os al cuidado de terceras personas, siendo generalmente otras mujeres de la propia familia. Al analizar la provisión de cuidados desde una mirada interseccional se observa que al género y la posición socioeconómica se suman otros ejes productores de desigualdad, como el lugar de procedencia (Cerrutti, Maguid y Binstock, 2013).

Los principales componentes que caracterizan a las cadenas globales de cuidado son: (I) feminización, ya que están compuestas casi de manera exclusiva por mujeres; (II) la existencia de una asimetría entre las cuidadoras y las mujeres que contratan los servicios de cuidado, generalmente determinada por posición social; (III) su carácter transnacional, al vincular al país del que provienen las cuidadoras -y que recibirá las remesas-, con el país que contrata y recibe los servicios de cuidado de las mujeres migrantes.

Según un estudio de Naciones Unidas (2019), Argentina cuenta con un 4,9% de población migrante, siendo el 54% de ellas mujeres. Estas mujeres se incorporan en el mercado laboral en ocupaciones vinculadas con el cuidado. Es por ello que al analizar su situación resulta importante hacerlo en clave de cadenas globales de cuidado.

## 2. ¿Quiénes cuidan y cómo se cuida en Argentina?

### 2.1 La organización social del cuidado y el diamante del cuidado

El modo en que el Estado, el mercado, la comunidad y las familias se relacionan e interactúan para dar respuesta a las necesidades de cuidado de una sociedad es lo que se conoce como organización social del cuidado (OSC). El **“diamante de cuidados”** refiere a la arquitectura a través de la cual se provee el cuidado, especialmente para aquellos con necesidades de cuidado intenso, como niños pequeños, ancianos frágiles, personas con enfermedades crónicas o con discapacidades físicas o mentales (Razavi 2007, 2010).



Gráfico 3. El diamante del cuidado. Fuente: Razaavi, 2007

En el caso de Argentina, y en la misma línea que la mayor parte de los países de la región- la OSC adopta un carácter **“familiarista”**. Frente a la escasez de oferta pública de bienes, servicios e infraestructura, son las familias quienes se convierten en el principal actor en la provisión de cuidados. Así, los cuidados son concebidos como un asunto privado, que debe resolverse en el seno de cada familia. Y como se verá en la siguiente sección, la distribución de las tareas no es igualitaria, sino que recaen mayoritariamente sobre las mujeres.

El concepto de organización social del cuidado es importante porque se trata de una herramienta que permite entender las interrelaciones entre los diferentes actores encargados de proveer cuidados. Al analizar la OSC, además de las cuestiones institucionales resulta importante indagar en los aspectos materiales (recursos disponibles) y simbólicos (patrones culturales, creencias, mandatos). Es decir, tenemos que preguntarnos ¿Quién cuida? ¿Cómo se cuida? ¿Con qué recursos se cuida? En las próximas secciones ahondaremos en el rol actual de cada uno de los actores de la OSC en Argentina.

### 2.1.1 Las familias

En la actual OSC, las familias ocupan un rol central en la satisfacción de las necesidades de cuidado. La mayoría de los hogares resuelve el cuidado cotidiano o bien accediendo a instituciones y/o servicios de cuidado privados, o bien través de las redes de parentesco o comunitarias.

Esta privatización de los cuidados constituye uno de los nudos críticos de la desigualdad, ya que supone la **reproducción** de desigualdades socioeconómicas y de género. En términos de **desigualdades socioeconómicas**, al ser las familias las principales responsables de estas tareas, el acceso al cuidado se encuentra segmentado de acuerdo a las posibilidades de cada una de ellas. Aquellas con mayores recursos económicos pueden optar por resolver sus necesidades de cuidado en el mercado –contratando servicio doméstico, centros de cuidado o clínicas privadas–, mientras que las de menos recursos generalmente resuelven sus necesidades de cuidado en su interior –muchas veces limitando las posibilidades de inserción laboral de las mujeres– o recurriendo a estrategias comunitarias. Y en términos de **desigualdades de género**, porque producto de determinados patrones culturales, roles, estereotipos, y de la división sexual del trabajo, en nuestras sociedades las tareas de cuidado son llevadas a cabo mayoritariamente por las mujeres.

Una de las herramientas que permiten constatar las desigualdades en el uso del tiempo entre varones y mujeres son las **Encuestas de Uso del Tiempo (EUT)**. Estos instrumentos pueden adoptar diversos formatos (como módulos en otras encuestas o como encuestas en sí mismas) y metodologías (por ejemplo con preguntas concretas sobre la realización de determinadas actividades, o con la metodología del “diario del día de ayer” o agenda del día de ayer, que permite un análisis exhaustivo del uso del tiempo). Su fin principal es generar evidencia acerca del modo en que las personas utilizan el tiempo, distinguiendo especialmente entre el Trabajo Remunerado (TR) y el Trabajo de Cuidados No Remunerado (TDCNR). En 2021, 23 países de la región contaban con mediciones de uso del tiempo (CEPAL, 2021). Los resultados de estas mediciones han permitido identificar brechas de género tanto en la tasa de participación en TDCNR (cuantas mujeres y cuantos varones declaran haber realizado este tipo de tareas) como en la intensidad (es decir, la cantidad de horas destinada a estas tareas).

En el caso de nuestro país, según datos del **módulo de Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo** de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) (INDEC, 2013), la **tasa de participación** de las mujeres en tareas

de cuidado no remuneradas es casi 30% mayor que la de los varones. Es decir que casi 9 de cada 10 mujeres (88,9%) declaró haber realizado estas tareas frente a 6 de cada 10 varones (57,9%). Además, en lo que respecta a la **cantidad de horas** (intensidad), los datos indican que las mujeres destinan más del doble de horas por día a las tareas de cuidado: 6,4 horas por día frente a 3,4 horas de los varones. En casi el 80% de los hogares las tareas domésticas y el cuidado cotidiano de niños, niñas, adolescentes y de personas adultas mayores y/o con necesidades especiales recaen exclusivamente sobre las mujeres.

En 2021, el INDEC comenzó con la puesta en marcha del estudio “Hacia la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo y Trabajo No Remunerado” donde se incluye la primera Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT). El operativo de campo se realizó por conglomerados, entre los meses de octubre y noviembre. En el mes de abril de 2022 se presentarán los primeros resultados del relevamiento.

### Mediciones sobre uso del tiempo a nivel sub-nacional: los casos de CABA y Rosario

Además del módulo del INDEC, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con dos mediciones: un módulo del año 2005 y una encuesta del año 2016, cuyos resultados también ponen de manifiesto la injusta distribución de las tareas de cuidado, que recaen mayoritariamente sobre las mujeres.

En la misma línea, en 2010, la UNR y el IPEC llevaron a cabo una encuesta sobre trabajo de cuidado no remunerado y voluntariado. Los datos arrojan resultados similares. En este sentido, mientras que en la categoría “trabajo para el mercado”, los hombres en Rosario destinaban 5:14 horas y las mujeres 2:43; en el “trabajo doméstico no pagado para uso del propio hogar” la tendencia es la inversa: los hombres le destinaron 1:11 horas, mientras que las mujeres 3:11 horas. En el “cuidado no pagado de niños y/o adul-

tos miembros del hogar”, también son las mujeres las que dedican más tiempo: 1:09 frente a 0:24 horas de los varones. Sumados ambos espacios de trabajo que no es remunerado, las mujeres suman 4:20 horas, contra 1:35 horas de los varones. En lo que respecta al autocuidado, o “actividades relacionadas con el tiempo libre”, los varones suman 2:46 horas mientras que las mujeres 2:24. Estos datos indican que el Tiempo Total de Trabajo (TTT) de las mujeres es mayor que el de los varones. Esta sobrecarga de tareas es lo que algunas autoras han denominado “**pobreza de tiempo**”.

La sobrecarga de responsabilidades domésticas y la **dificultad de conciliar la vida laboral y familiar** tiene consecuencias en la participación de las mujeres en diversos espacios (laboral, político, sindical). En este documento nos centraremos principalmente en los impactos que tiene la desigual OSC en la inserción, permanencia y ascenso de las mujeres en el mercado laboral.

Las tareas de cuidado son uno de los principales factores que explica por qué las mujeres **se insertan menos y en peores condiciones al mercado laboral**. Según datos del INDEC, en el tercer trimestre de 2021, la tasa de participación laboral de las mujeres era de 48,6%, mientras que la de los varones alcanzaba el 68,8%. Según datos del INDEC (2021), las mujeres tienen una **mayor tasa de desocupación** (9% de las mujeres frente al 7% de los varones, INDEC 2021); de informalidad (38,4% vs el 34,6% de los varones); y la **brecha salarial** es del 26%.

Analizar la distribución del cuidado permite entender otras dificultades que enfrentan las mujeres, como la **segregación horizontal** y la segregación vertical del mercado de trabajo. Como consecuencia de la socialización, las mujeres suelen incorporarse en el mercado laboral en sectores asociados a su rol de cuidadoras: representan un 91% del empleo doméstico, un 77% del sector educativo, y un 69% del sector salud (CIPPEC, 2018).

En relación a la segmentación vertical o **techo de cristal**, los mandatos

culturales en torno a la maternidad y las escasas posibilidades de conciliación entre la vida laboral y familiar explican por qué que aún en ausencia de barreras formales, el porcentaje de varones en puestos de dirección y jefatura es un 75% superior al de las mujeres. Sólo el 5,3 % de las mujeres ocupan puestos de decisión frente al 9,3% de los varones (INDEC, 2021).

Asimismo, estas brechas de género en el mercado laboral inciden en la etapa de retiro. Si bien la proporción de varones y mujeres que percibe ingresos de una **jubilación o pensión** es similar, las mujeres tienen menos años de aportes y perciben haberes jubilatorios inferiores a los de sus pares varones. Y en lo que respecta al acceso a la jubilación, mientras que 8 de cada 10 mujeres que perciben jubilaciones acceden a través de moratorias, entre los varones esa proporción es de algo más de 4 de cada 10. (INDEC, 2021).

Todos estos obstáculos aluden al fenómeno conocido como **penalización de la maternidad**. Uno de los indicadores más claro es que la tasa de actividad de las mujeres disminuye en función del número de hijos (especialmente cuando se trata de hijos menores de 12 años): esta tasa es de 54% en las que no son madres; de 46% con un hijo menor de seis años y, si tiene más de uno, cae a 39% (EPH 2016).

### 2.1.2 Las empresas

El sector privado constituye uno de los principales empleadores, de modo que sus acciones tienen el potencial de **impactar en un amplio sector de la población**. En cuanto a su composición, el **sector privado es muy heterogéneo**, ya que en su interior conviven las empresas multinacionales con las nacionales, de escala grande, mediana y pequeña, que enfrentan realidades distintas. Esta variabilidad también está presente en el reconocimiento y la adopción de medidas vinculadas con el derecho al cuidado, ya que la puesta en marcha de estas políticas muchas veces (aunque no de manera exclusiva) está relacionada con los recursos disponibles.

Por otro lado, la implementación de políticas de cuidado no depende ex-

clusivamente de la voluntad de quienes toman las decisiones, sino que en el proceso muchas veces es necesario enfrentar **obstáculos de diversa índole (culturales, institucionales y económicos)**. Algunos de los ejemplos más frecuentes de estos obstáculos son: la resistencia por parte de algunos sectores de la empresa, la falta de presupuesto – no sólo para la implementación de las políticas, sino para el diagnóstico previo, y el monitoreo y evaluación posteriores-, y el tamaño y las características de la empresa. Asimismo, suele ser más fácil para las empresas del sector de la salud o recursos humanos y aquellas vinculadas con servicios, mientras que resulta más complejo para las que se dedican a servicios financieros o a la industria.

A pesar de ello, un conjunto de medidas que se han extendido en los diferentes subsectores son aquellas vinculadas a la gestión del tiempo y el espacio, siendo las más frecuentes el **manejo flexible de las jornadas laborales** (también denominada flexitime) y el trabajo desde el hogar algunos días de la semana (conocida como **teletrabajo o home-office**), que permite a trabajadores varones y mujeres disponer de ciertos arreglos particulares para las jornadas de trabajo, sin que ello implique ninguna modificación en las condiciones de trabajo. Otra política es la **extensión de la licencia por paternidad** por encima de lo establecido en la Ley de Contrato de Trabajo (LCT), que son 2 días. En el caso de las grandes empresas, una medida que se está generalizando es la referida al **retorno progresivo tras la maternidad o soft-landing** (que en general consiste en una reducción de la jornada de trabajo por un período determinado de trabajo, sin que ello implique una reducción del salario) para aquellas mujeres que no optan por la excedencia.

La implementación de medidas asociadas con la conciliación y la diversidad forman parte de un intento de las empresas por ser **competitivas (benchmarking)** y por **atraer talentos** y personal altamente cualificado. Asimismo, aunque en algunas áreas aún persiste el falso dilema que sostiene que la introducción de políticas de cuidado genera una reducción de la productividad de la empresa, diversas investigaciones han puesto de manifiesto que ampliar las licencias y generar las condiciones e infraestructura para el cuidado de las hijas e hijos del personal mejora el

**crecimiento económico, la productividad y el rendimiento de las empresas**, ya que disminuyen las tensiones en la conciliación de la vida familiar y laboral, permiten una mejor planificación, y fomentan un mayor compromiso de las trabajadoras y los trabajadores con su empleo (ELA & UNICEF, 2017).

### Condiciones mínimas para garantizar la igualdad de derecho al cuidado y la corresponsabilidad

- Institucionalizar y convertir en parte de la cultura de la organización las prácticas en materia de conciliación familia- trabajo.
- Generar información periódica sobre las políticas disponibles y sobre su uso, desagregadas por sexo.
- Incorporar instancias de capacitación y sensibilización con personal directivo y mandos medios.
- Establecer que estas políticas estén disponibles para mujeres y varones.
- Asegurar que estas políticas estén disponibles para todo el personal de la empresa.

### 2.1.3 Los sindicatos

Las organizaciones sindicales ocupan un rol fundamental en la protección y ampliación de los derechos de las y los trabajadores. Durante mucho tiempo, el énfasis de las negociaciones colectivas estuvo centrado de manera casi exclusiva en la mejora salarial. Sin embargo gracias al trabajo de las **Comisiones y/o Secretarías de Igualdad de Género**, diversos sindicatos fueron incorporando a través de la herramienta de los **Convenios Colectivos de Trabajo (CCT)** nuevas demandas, entre las que se encuentran las relacionadas con la igualdad de género.

Diversos estudios (CEMyT 2012, ELA 2020, 2021) han analizado la incorporación de tres tipos de cláusulas de equidad de género en los convenios colectivos de trabajo: las **cláusulas de igualdad de oportunidades** (relacionadas con el acceso al empleo, la igualdad salarial y la no discriminación por motivos de sexo); las **cláusulas de protección** (incluyen la protección durante el período de embarazo y la maternidad, contra el acoso y la violencia laboral y las licencias pagas); y las **cláusulas de protección e igualdad** (son aquellas que combinan los primeros dos elementos). En este sentido, las reivindicaciones en torno al cuidado estarían contenidas en esta tercera categoría.

En un estudio realizado por ELA (2022) en el que se analizaron 90 CCT en 6 sectores en relación con los diferentes tipos de políticas de cuidado, se observa que el 73% incorpora cláusulas vinculadas con el **tiempo para cuidar** superadoras de la LCT (siendo las más frecuentes la extensión de la licencia por paternidad, las licencias por adopción, los permisos para la atención de un miembro del grupo familiar directo, y las licencias por cuidado de hija/o con discapacidad); un 22% incorpora cláusulas sobre **dinero para cuidar** (siendo las más frecuentes las asignaciones familiares, asignaciones por inicio de clases o entrega de útiles escolares, reembolsos por gastos de espacios de cuidado infantil), y sólo un 10% cuenta con cláusulas vinculadas con los **servicios e infraestructuras de cuidado** (salas de lactancia).

Al igual que en el caso de las empresas, la evidencia disponible sobre las medidas de cuidado al interior de los sindicatos muestra una **enorme heterogeneidad**. Así, conviven algunos sectores en los que se han producido importantes avances, con otros en los que las cláusulas de género en los CCT se limitan al cumplimiento de los derechos establecidos en la LCT.

#### 2.1.4 La comunidad

Los cuidados comunitarios son diversas formas de militancia y activismo social, confesional o político que van al encuentro de las necesidades no resueltas en el entorno territorial de cuidado de niños en guarderías y jardines infantiles, comedores comunitarios, apoyo escolar. Esta dimen-

sión (...) alude a un entramado social complejo y diverso, históricamente insertado en los territorios, que tiene un papel relevante en el escenario de los cuidados requeridos por amplios sectores de población (Sanchís, 2020).

En cuanto a su configuración y trayectoria, cabe destacar que en sus inicios, no todos estos espacios surgieron como una forma de atender a necesidades de cuidado. Con el paso del tiempo y a partir de la identificación de necesidades de cuidado, estos lugares fueron reconfigurándose. Otra característica del cuidado comunitario es que a pesar de contar con recursos limitados, las organizaciones se han dotado de múltiples estrategias y formas organizativas.

Ante la escasa oferta estatal, estos espacios han ido cobrando mayor peso y visibilidad dentro de la Organización Social del Cuidado. En un relevamiento del Ministerio de Desarrollo Social realizado en 2019, se identificaron 1077 centros de cuidado comunitario y más de 12.000 cuidadoras/os en todo el país, siendo el 94.66% mujeres. En cuanto a las condiciones laborales de las cuidadoras, el 40% tenían estabilidad en el empleo, 30% contrato o factura, y el 30% eran voluntarias, o percibían becas o planes sociales, lo cual da cuenta de un elevado grado de precariedad.

Cabe destacar que la crisis del COVID-19 evidenció la centralidad de los cuidados comunitarios, dado que ante al cierre de instituciones públicas y privadas, fueron estos espacios los que desempeñaron un papel fundamental en la respuesta a las necesidades de cuidado.

## 2.1.5 El Estado como regulador y como prestador

### 2.1.5 (a) Principales obstáculos

En esta sección se presentan brevemente algunos de los problemas tradicionales que han sido identificados por diferentes estudios de análisis de las políticas públicas de cuidado, muchos de los cuales, como se verá, están siendo abordados.

En primer lugar, si bien se observa un cumplimiento de los estándares normativos, uno de los principales problemas ha sido la dificultad de conocer con exactitud la capacidad de satisfacer la demanda, y la cantidad de recursos económicos, humanos y materiales necesarios para lograr los objetivos. Es decir, ha resultado **compleja la estimación de la oferta existente**, tanto pública, como aquella provista por instituciones privadas y comunitarias.

Otro de los déficits se vincula con un **abordaje de carácter sectorial** (por ejemplo desde el sistema de salud, educativo, de seguridad social), caracterizado por la superposición de intervenciones y destinatarias/os, así como un **elevado grado de fragmentación**. Es decir la inexistencia de una mirada sistémica, junto con profundas **desigualdades en el acceso al cuidado en función de la inserción laboral, los recursos socioeconómicos y la pertenencia territorial**.

Por otro lado, un **déficit de recursos materiales y humanos** junto con un **bajo nivel de formación y profesionalización** del personal dedicado a los cuidados. El resultado de ello es una provisión de cuidados de **baja calidad**.

Asimismo, en los servicios se observaba una **escasa oferta de servicios e infraestructura**, y por ende, **bajas tasas de cobertura**. Por ejemplo, un estudio del Ministerio de Ciencia y Tecnología estimó que el 82,8% de niños y niñas de 2 años no asisten a un centro de cuidado infantil (ENES PISAC-MINCYT, 2016).

Finalmente otra debilidad frecuente es la adopción de un **enfoque focalizado y maternalista** de las políticas. Esto implica que en lugar de ser universalistas, continúan centrándose mayoritariamente en la población en situación de vulnerabilidad social; y que conciben a las mujeres como sus principales destinatarias, contribuyendo de este modo a reproducir la idea instalada de las mujeres como las principales responsables del cuidado.

### 2.1.5 (b) Principales avances

En esta sección se presentan algunos de los principales avances estatales que se han producido en los últimos años en relación con los cuidados.

#### Institucionalidad:

La creación y fortalecimiento de la institucionalidad vinculada con el cuidado es una de las precondiciones para dotar de estabilidad a las políticas de cuidado. Desde finales de 2019 se han creado reparticiones sobre cuidados en el Poder Ejecutivo Nacional y en algunos ejecutivos provinciales. Estos espacios se impulsaron no sólo dentro de la institucionalidad de género- el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (MMGyD)- sino que están presentes en diversos Ministerios, lo cual indica un avance hacia la transversalización de los cuidados en las políticas públicas.

En el ámbito del MMGyD se crearon la **Dirección Nacional de Políticas de Cuidado**, la **Dirección de Mapeo Federal del Cuidado** y la **Dirección de Articulación Integral de Políticas de Cuidado**. En el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social (MDSN) destaca la creación de la **Dirección de Cuidados Integrales y Políticas Comunitarias** de la Secretaría de Economía Social. Por su parte, en el Ministerio de Desarrollo productivo se creó la **Comisión Técnica Asesora en Economía del Cuidado**, con el objetivo de identificar dificultades y desafíos en los distintos ámbitos de la Economía Social en materia de cuidados.

#### Transversalización:

En lo que respecta a la transversalización, en febrero de 2020 se puso en marcha la **Mesa Interministerial de Políticas de Cuidados**, que reúne a 12 organismos del Poder Ejecutivo Nacional, entre los que están el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (que coordina dicha Mesa), Ministerio de Economía, la AFIP, el PAMI, ANSES, Ministerio de Desarrollo Social, entre otros, con el objetivo de “debatir y planificar políticas que aporten a una organización social del cuidado más justa, que logren una mejor redistribución familiar y social de la tarea, así como mejor redistri-

bución entre los géneros, y que aporten a reconocer el cuidado como una necesidad, como un trabajo y como un derecho” (Hablemos de Cuidados, Julio 2020).

### Marco normativo:

- El nuevo **Código Civil y Comercial (CCC)** incorpora el **artículo 660** sobre tareas de cuidado personal, señalando que “Las tareas cotidianas que realiza el progenitor que ha asumido el cuidado personal del hijo tienen un valor económico y constituyen un aporte a su manutención”. Esto supone un aporte importante en el reconocimiento del valor económico de las tareas de cuidado.
- Por otra parte, se conformó una **Comisión Redactora de un anteproyecto de Ley para un Sistema Integral de Cuidados** con perspectiva de género y diversidad. Esta Comisión está integrada por 9 expertos/as provenientes de diferentes ámbitos (academia, sociedad civil, función pública), y su principal objetivo es redactar una iniciativa legislativa, a través de reuniones consultivas con distintos sectores de la sociedad, que garantice un sistema integral y federal de cuidados para promover la igualdad de género en los cuidados.

### Reconocimiento y valorización económica de las tareas de cuidado:

- En 2014 se aprobó la **ley 26.970** que permite regularizar la falta de aportes de las mujeres desde los 18 años, que en 2019 fue prorrogada hasta julio de 2022. Una muestra del impacto de género de esta **moratoria** es que el 73,4% de quienes poseen una jubilación a través de esta vía son mujeres.
- Otra medida importante es el reconocimiento de tareas de cuidado en los aportes jubilatorios. En julio de 2021, a través del Decreto 475/2021, la ANSES oficializó el Programa Integral de **Reconocimiento de Períodos de Aportes por Tareas de Cuidado**, que visibiliza y repara una desigualdad histórica y estructural en la distribución de las tareas de cuidado, reconociendo y valorando el tiempo que las mujeres destina-

ron y destinan a la crianza de sus hijas e hijos. Esta medida genera las condiciones necesarias para que miles de mujeres puedan acceder al derecho a jubilarse. El reconocimiento computará: (I) 1 año de aportes por hija/o; (II) 2 años de aportes por hija/o adoptada/o; (III) reconocerá de forma adicional 1 año por hija/o con discapacidad y 2 años en caso de que haya sido beneficiaria/o de la Asignación Universal por Hija/o por al menos 12 meses.

#### Producción de información:

- **Mapa de los cuidados**, que es una herramienta para georreferenciar todas las ofertas de espacios de cuidados y de formación para personas cuidadoras
- Diseño de la primera **Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT)**
- **Registro Nacional de Espacios de Cuidado y Educación de la Primera Infancia (ReNECEPI)**
- **Registro de Cuidadores y Cuidadoras Domiciliarias para personas mayores**
- **Registro de Protección Integral de Niñez y Adolescencia Registro de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (RENATEP)**
- **Registro Nacional de Comedores y Merenderos (RENACOM)**
- La Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con un **mapa** en que se indican los servicios para el cuidado integral de niños y niñas, personas mayores y personas con discapacidad

#### Políticas destinadas a las Cuidadoras:

- Se ha generado una oferta de formación en cuidados desde distintos organismos públicos como universidades nacionales. Destacan especialmente las **Diplomaturas en Cuidados Integrales y Políticas Comunitarias** de la Secretaría de Economía Social del MDSN.
- En 2021 la AFIP, en colaboración con el MMGyD lanzó el **Programa Registradas** cuyo objetivo es promover el acceso y la permanencia del empleo de las trabajadoras de casas particulares, y garantizar sus derechos y su inclusión financiera. Este programa transfiere una suma de entre el 30% y 50% del salario de la trabajadora durante 6 meses. La medida alcanza a las nuevas trabajadoras que sean registradas por sus empleadores.

## Políticas relativas a infraestructura de cuidados:

- En 2021 el Ministerio de Obras Públicas (MOP) creó, a través de la Resolución 252/2021 el Programa de Infraestructura del Cuidado, con el objetivo de reforzar la **Red de Infraestructura del Cuidado**, a través de la cual se ejecutan obras destinadas a la infancia, la salud, los géneros y las juventudes, que promuevan este derecho y garanticen estándares básicos de calidad de vida de la población. Para lograr este objetivo se estableció un **Fondo de Infraestructura de Cuidados** del 8,5% del presupuesto anual, dirigido a estas obras que se llevan adelante en todo el país. La Red de Infraestructura del Cuidado se propone ampliar y fortalecer los servicios existentes en las áreas de cuidado, a través de 5 componentes: 1) Red de Emergencia Sanitaria Federal COVID-19; 2) Centros Territoriales Integrales de Políticas de Género y Diversidad; 3) Centros de Cuidado Infantil (CDI), en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social; 4) Espacios para las Juventudes; 5) Espacios de cuidados para las Personas Mayores
- A través del **Decreto 144/2022 se reglamentó el artículo 179 de la Ley 20744 de Contrato de Trabajo (LCT)** sobre descansos diarios por lactancia. La reglamentación indica que “En los establecimientos de trabajo donde presten tareas CIEN (100) personas o más, independientemente de las modalidades de contratación, se deberán ofrecer espacios de cuidado para niños y niñas de entre CUARENTA Y CINCO (45) días y TRES (3) años de edad, que estén a cargo de los trabajadores y las trabajadoras durante la respectiva jornada de trabajo” (art 1). También se señala que “Los empleadores y las empleadoras cuyos establecimientos de encuentren dentro de un mismo parque industrial, o bien a una distancia menor a DOS (2) kilómetros entre sí, podrán disponer la implementación de los espacios de cuidado de manera consorcial dentro del radio mencionado” (art 3), y que “En los Convenios Colectivos de Trabajo podrá preverse el reemplazo de la obligación prevista en el artículo 1° de la presente medida por el pago de una suma dineraria no remunerativa, en concepto de reintegro de gastos de guardería o trabajo de cuidado de personas” (...) El monto a reintegrar en concepto de pago por guardería o trabajo de asistencia y cuidado no terapéutico de personas no podrá ser inferior a una suma equivalente al cuarenta

por ciento (40 %) del salario mensual correspondiente a la categoría “Asistencia y Cuidados de Personas” del Personal con retiro del régimen previsto en la Ley N° 26.844, o al monto efectivamente gastado en caso de que este sea menor”. (art 4).

## PARTE II.

# Políticas públicas y Sistemas Integrales de Cuidados

### 3. Herramientas para la elaboración de políticas de cuidado

Existen múltiples herramientas para mejorar la organización social del cuidado, promoviendo así el derecho al cuidado para el conjunto de la población, y avanzando hacia sociedades más justas e igualitarias en términos de género y socioeconómicos.

La literatura sobre cuidados hace referencia a tres grupos de herramientas: tiempo; dinero; y servicios/infraestructuras (Ellingstaeter, 1999). A lo largo de esta sección se describirán brevemente estas herramientas, a las que se añadirán otros dos tipos: herramientas vinculadas con los derechos de las cuidadoras; herramientas para impulsar cambios en los patrones sociales y culturales tradicionales. Para cada una de estas categorías se realizará una breve descripción y se proporcionarán algunas medidas a modo de ejemplo.

#### 3.1 Tiempo para cuidar

Como se señaló a lo largo del documento, uno de los requisitos para cuidar es contar con tiempo. Es por ello que un importante número de las medidas para promover el derecho al cuidado están vinculadas con esta dimensión.

La forma más común que adoptan estas medidas son las **licencias**, especialmente aquellas que se otorgan en el momento de los nacimientos (licencia por maternidad y licencia por paternidad). Sin embargo, el abanico de opciones es amplio. Dentro de las licencias pueden mencionarse, entre otras:

- licencias parentales (aquellas que se otorgan luego del período de nacimiento, y que pueden ser compartidas por los cónyuges, fomentando así la corresponsabilidad en el cuidado)
- licencias por adopción
- licencias por nacimiento para familias diversas
- licencia por nacimiento prematuro
- licencia por hija/o con discapacidad
- licencia por familiar enfermo
- licencia para el cuidado de personas mayores
- licencias por adaptación escolar
- licencia para actos escolares

### La Ley Modelo Interamericana de Cuidados

En el mes de marzo de 2022, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de Estados Americanos (OEA) presentó la Ley Modelo Interamericana de Cuidados, una herramienta elaborada con el objetivo de apoyar a los Estados a eliminar barreras estructurales a la autonomía económica de las mujeres a través del fortalecimiento de sus marcos normativos.

La Ley Modelo recoge elementos clave de instrumentos internacionales y se basa en estándares existentes en materia de derechos, no discriminación e igualdad entre hombres y mujeres. Tiene como objeto reconocer, redistribuir, regular, promocionar y generar nuevas formas de atención del trabajo de cuidados y doméstico no remunerado, así como visibilizar y reconocer la contribución histórica de las mujeres en esta materia.

El texto se estructura en 6 capítulos:

Capítulo I. Principios y disposiciones generales

Capítulo II. Reconocimiento y valoración de los cuidados

Capítulo III. El Derecho al Cuidado

Capítulo IV. Redistribución de los cuidados y corresponsabilidad

Capítulo V. Sistema Nacional de Cuidados  
 Capítulo VI. Cuidados y cadenas globales de valor

Fuente: CIM/OEA, 2022

Otras medidas vinculadas con el tiempo para cuidar son: período de **excedencia; teletrabajo; horarios flexibles; bancos de horas**; ampliación de **doble jornada** en centros de cuidado infantil y en las escuelas, etc.

### Las políticas de tiempo para cuidar en Argentina

Argentina cuenta con un importante marco regulatorio en términos de conciliación entre responsabilidades laborales y familiares, ya que existen normativas tanto nacionales como provinciales que buscan atender el derecho a la conciliación entre la vida laboral y familiar, y establecen distintos beneficios vinculados con cargas de cuidado.

Sin embargo, lejos de ser una prestación de carácter universal, el acceso al tiempo para cuidar está condicionado principalmente por dos factores: (I) la **inserción en el mercado laboral**; y (II) el **ámbito territorial**. La consecuencia es que actualmente, en Argentina **una de cada dos personas no tiene acceso a licencias**.

Asimismo, existe variabilidad entre la normativa en el ámbito privado y el público, e incluso la que regula el derecho a la conciliación en el sector público presenta una gran heterogeneidad, tanto entre los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y a nivel nacional el Ministerio Público) como entre niveles de gobierno y jurisdicciones, lo cual se conoce como **"mosaico regulatorio"**.

En el sector privado, la norma rectora es la **Ley de Contrato de**

**Trabajo (LCT)**, Ley 20.744. Esta normativa, que data de 1974, cuenta con múltiples limitaciones. En lo que respecta a la **licencia por maternidad (de 12 semanas)**, se encuentra por debajo del piso de las 14 semanas de la OIT, y la licencia por paternidad (2 días) es una de las más bajas de la región. Otra limitación es la **concentración de la normativa en materia de licencias y permisos relacionados con el nacimiento** de hijas/os, y su debilidad en otros aspectos que podrían facilitar la conciliación entre la vida laboral y familiar, como por ejemplo las licencias parentales, de carácter más amplio, para atender las necesidades de cuidado en los primeros años de vida de niños y niñas. Asimismo, cabe destacar que esta norma **no se adapta a los diversos modelos familiares**, dado que no contempla la licencia por adopción, y no contempla licencias para familias diversas. También es importante destacar que tiene un **tinte maternalista**, puesto que en lugar de fomentar la corresponsabilidad, la mayor parte de las opciones están disponibles de manera exclusiva para las trabajadoras, dejando a los varones en un rol secundario.

En los últimos años se han presentado **más de un centenar de proyectos que buscan modificar este marco regulatorio**, algunos de manera integral y otros parcial, incorporando cuestiones como: ampliación de las licencias por maternidad y paternidad; licencias parentales (aquellas que se emplean luego de las licencias por nacimiento, y que pueden ser compartidas por los cónyuges), por adopción, para familias diversas, para cuidado de familiar enfermo, permisos para adaptación escolar o actos, adaptación de horarios laborales y escolares, opciones flexibles para el trabajo (teletrabajo, home-office, reducción jornada). Sin embargo, salvo algunas excepciones, el énfasis de estos proyectos está centrado de manera casi exclusiva en la dimensión del tiempo para cuidar, sin contemplar otros aspectos como la ampliación de centros de cuidado infantil y otros servicios, o la incorporación de incentivos y transferencias para quienes realizan tareas de cuidado.

### 3.2 Servicios e infraestructura

Las herramientas vinculadas con los servicios e infraestructuras de cuidados han sido tradicionalmente menos utilizadas. Entre los factores que explican esta tendencia se encuentran los costos, que en algunas circunstancias resultan elevados; la falta de regulación para su puesta en marcha; y el tiempo que puede insumir su construcción.

El desarrollo y ampliación de una infraestructura que reduzca la carga del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado en los hogares resulta prioritario, por ejemplo, en lo vinculado al agua potable y saneamiento, electricidad, transporte público y acceso a servicios de salud y cuidados de la niñez (MOP, 2021).

Es importante señalar que las políticas en esta dimensión no deben limitarse a la creación de espacios, sino que deben estar acompañadas de intervenciones que garanticen su mantenimiento.

Algunas políticas de servicios e infraestructuras son: **espacios de primera infancia de educación y cuidado; lactarios y espacios de alimentación en instituciones públicas y privadas; espacios de día para el cuidado de personas adultas mayores y de personas con discapacidad; estancias de larga estadía; cuidados y apoyos domiciliarios** para personas en situación de dependencia. También resulta importante construir **infraestructura urbana adaptada a las necesidades de cuidado** de las diferentes poblaciones.

### 3.3 Dinero y transferencias

Un tercer grupo de medidas son aquellas relacionadas con el dinero y las transferencias. Una de las características de este tipo de políticas es que generalmente pueden ser puestas en marcha con mayor rapidez; y que otorgan ciertos grados de flexibilidad para sus destinatarias/os.

Entre las medidas de este grupo pueden mencionarse: **asignaciones familiares; subsidios por cuidados; pago de servicios de cuidado; bonos**

**por cuidados; políticas fiscales y tributarias** (por ejemplo incentivos fiscales para empresas que cuentan con políticas de cuidado, o impuestos que promuevan la igualdad de género); reconocimiento de aportes previsionales por tareas de cuidado

### 3.4 Políticas para cuidadoras

Como se indicó a lo largo del documento, para lograr el derecho al cuidado el trabajo debe realizarse no sólo con las personas cuidadas, sino también con las personas cuidadoras, una población que durante un largo tiempo ha sido olvidada y relegada por las políticas públicas.

Entre las posibles acciones cabe destacar: generación de **instancias de formación y capacitación; políticas de empleabilidad y formalización**, y mejora de las **condiciones laborales y de remuneración; derecho a la sindicalización; y derecho al cuidado y al autocuidado**.

### 3.5 Cambio Cultural

Finalmente, resulta crucial que el conjunto de herramientas desarrolladas en los apartados anteriores (3.1 a 3.4) estén acompañadas de acciones destinadas a generar **cambios en los patrones sociales y culturales** que son los que se encuentran en la base de las desigualdades de género que luego se materializan en la organización social del cuidado.

En este sentido, es fundamental promover cambios en las normas y las pautas culturales, trabajando en la **sensibilización** y la **educación desde primera infancia**. Sólo cuando el tema se instale en la agenda pública, y se erradiquen los estereotipos y los mandatos culturales, será posible avanzar hacia una organización social del cuidado más justa y equitativa.

El abanico de posibles políticas es amplio, siendo algunas de las más frecuentes: las **políticas y campañas de sensibilización** destinadas al conjunto de la población; la **promoción de la corresponsabilidad y las nuevas masculinidades**; y el **trabajo con las nuevas generaciones**.

## 4. Lineamientos para diseñar un Sistema Integral de Cuidados

### 4.1 El modelo de las 5 R.

El modelo de las 5 “R” es un marco conceptual que a partir de 5 categorías (**Reconocer, Reducir, Redistribuir, Representar, Recompensar**) permite organizar las principales políticas que deben adoptarse para lograr políticas de cuidado desde una lógica de derechos, igualdad de género y trabajo decente.

Como se puede observar en el Gráfico 4, las categorías Reconocer, Reducir y Redistribuir refieren principalmente al conjunto de políticas (generalmente de carácter estatal), cuyo objetivo es generar cambios en la Organización Social del Cuidado (OSC) en su conjunto. Por su parte, las categorías de Representar y Recompensar incorporan también las acciones del sector privado y los sindicatos, y tienen como principales destinatarias a las cuidadoras.



Gráfico 4. Representación gráfica y principales medidas sugeridas por el Modelo de las 5 “R”. Fuente: OIT, 2019

## 4.2 Sistemas de cuidado

Los sistemas de cuidado hacen referencia al conjunto de **prestaciones** (públicas, privadas, comunitarias), **servicios e infraestructuras de cuidado**, cuyo objetivo es ampliar y fortalecer las alternativas de atención, y así lograr que todas las personas gocen del **derecho al cuidado**, tanto las cuidadas como las cuidadoras.

Estos sistemas suelen ser de **acceso público y universal**, con un **financiamiento mixto**, lo que implica que el presupuesto estatal es complementado con partidas provenientes de diversas fuentes.

Los sistemas de cuidado deben **ampliar la cobertura** de los servicios y prestaciones, y ofrecerlos con **criterios de suficiencia, equidad, continuidad y sostenibilidad**. Asimismo, es fundamental que se aseguren los máximos niveles de calidad, y se **transversalice la perspectiva de género** en su funcionamiento e intervenciones.

### 4.2.1 Establecer objetivos, poblaciones destinatarias y principios rectores

Un aspecto fundamental en el diseño del SIC consiste en establecer de manera clara cuáles serán sus **objetivos**. Para ello debe adoptarse un **enfoque de derechos** que apunte no sólo a promover la autonomía económica de las mujeres y a reconocer los derechos de las personas cuidadas, sino también a promover la **corresponsabilidad** entre los diferentes actores que conforman la organización social del cuidado, y a reconocer el **valor social y económico de los cuidados**, así como su **carácter de trabajo**.

Por otro lado, el SIC debe definir sus **poblaciones prioritarias**. Así, si bien es deseable que el enfoque del sistema sea universalista, es decir, que apunte a incluir al conjunto de la población como destinataria del mismo, las limitaciones en términos de recursos materiales y humanos hacen necesaria la selección de algunas poblaciones prioritarias. Las experiencias de SIC en la región (principalmente Uruguay y Costa Rica) han establecido entre sus poblaciones destinatarias a **niños y niñas; y perso-**

**nas adultas mayores y con discapacidad** con determinados grados de dependencia.

Finalmente, el SIC debe estar guiado por **principios rectores**, que son los que orientarán el conjunto de intervenciones. Además del **enfoque de derechos humanos** y la **igualdad de género y la no discriminación**, es deseable la incorporación de otros principios como la **interseccionalidad**, la **interculturalidad**, la **territorialidad** y la **universalidad**.

#### 4.2.1 Generación de información y diagnósticos

Contar con información y evidencia es un requisito indispensable en el diseño e implementación de las políticas públicas. Para diseñar el SIC es necesario contar con información acerca de: (I) **las necesidades y demandas de las diferentes poblaciones** destinatarias de cuidado; (II) el **grado de cobertura pública y privada; así como las condiciones y la calidad** en la prestación de los servicios y las infraestructuras; (III) el **modo en el que organizan su tiempo mujeres y varones en relación a las tareas remuneradas y el trabajo de cuidado no remunerado**; (IV) la **situación laboral y las necesidades de las personas que brindan cuidados**; (V) los recursos destinados a servicios e infraestructuras de privado; (VI) los **planes, programas y políticas existentes** vinculados con el derecho al cuidado, entre otros.

Asimismo, resulta importante complementar este diagnóstico con **estudios cualitativos** que atiendan las particularidades de algunas poblaciones destinatarias, o que estén centradas en alguna de las dimensiones del cuidado (por ejemplo estudios sobre cuidados comunitarios, cuidados al interior de las familias diversas, cadenas globales de cuidado).

#### 4.2.3 Articulación y coordinación interinstitucional

Como se ha podido ver a lo largo del documento, la provisión de servicios e infraestructuras de cuidado no puede realizarse exclusivamente a través de una única institución, sino que es preciso **involucrar a una multiplicidad de instituciones** estatales, así como a actores de diversos

ámbitos (sector privado, sindicatos, comunidad, etc.).

Con el objetivo de evitar la desarticulación y la superposición de planes, programas e intervenciones, y optimizar los escasos recursos humanos y materiales existentes, se deben impulsar **instancias de coordinación** entre los diferentes actores involucrados en el SIC.

#### 4.2.4 Definir estructura de gobernanza, roles y responsabilidades

Una forma de institucionalizar la articulación entre los actores que componen el SIC y lograr un buen funcionamiento es a través de la definición de una **estructura de gobernanza**. Este es un proceso que implica **establecer autoridades**, y elaborar herramientas como **estatutos y reglamentos**, en los que se indiquen claramente las funciones y responsabilidades de cada integrante del sistema.

Otro instrumento que suele ser de utilidad en la instancia de diseño del sistema es el **Organigrama**, ya que su carácter gráfico permite visualizar de una manera sencilla las relaciones y jerarquías entre los diferentes actores.

#### 4.2.5 Promoción de marco normativo e institucional

Tal como ha quedado plasmado en diversos compromisos y recomendaciones internacionales, contar con un **marco normativo** es una condición importante en el proceso de institucionalización y sostenibilidad del SIC.

El abanico de herramientas disponibles es amplio, siendo las más frecuentes las **resoluciones, los decretos, las ordenanzas, y las leyes**. Para el caso de la institucionalidad de género, CEPAL (2012) indica que la creación mediante una ley es relevante por varias cuestiones: porque permite un mayor reconocimiento público y político que favorece la continuidad, muy susceptible de ruptura ante cambios de gobierno y reestructuraciones de gabinete; y, además porque incrementa las posibilidades de acceder a recursos y de contar con una partida presupuestaria propia.

#### 4.2.6 Recursos humanos y presupuestarios

Los **recursos económicos y humanos** son dos indicadores que dan cuenta no sólo de la voluntad política, sino también del **grado de institucionalidad** del SIC. Es por ello que resulta clave dotar al sistema de recursos propios, adicionalmente a los que ya están incluidos en las diversas dependencias estatales que cuentan con planes o programas vinculados con el derecho al cuidado.

Una forma de visibilizar los recursos estatales destinados al SIC es a través del **etiquetamiento de partidas**. Así, al igual que se han producido avances con etiquetas sobre Presupuestos con Perspectiva de Género (PPG), que permiten identificar qué partidas contribuyen a la disminución de las desigualdades de género, es posible avanzar en la creación de un clasificador que permita etiquetar, y por ende medir y analizar la evolución y ejecución de todas las partidas vinculadas con el SIC.

En cuanto a los tipos de fondos, los SIC suelen caracterizarse por un **esquema mixto**, en el que confluyen recursos de diversas fuentes: estatales, privadas, comunitarias, etc. Sin embargo, es importante señalar que para asegurar el cumplimiento de los objetivos del sistema; la implementación del enfoque de género y derechos humanos; así como la distribución igualitaria de los recursos, resulta imprescindible que los recursos estatales tengan preeminencia sobre las demás fuentes de financiamiento.

#### 4.2.7 Campañas de comunicación y sensibilización

Para lograr un adecuado funcionamiento del SIC es necesario que los actores implicados cuenten con **información suficiente y actualizada**. Para ello deben adoptarse estrategias comunicacionales para que la ciudadanía, y en especial las poblaciones destinatarias del sistema, conozcan sus servicios y prestaciones, así como las diversas vías para acceder al mismo.

Las piezas comunicacionales pueden adoptar diferentes modalidades

(por ejemplo afiches, podcasts, piezas audiovisuales, anuncios en la radio o la tv, redes sociales, infografías, carteles, etc.), y deben diseñarse en función de las poblaciones objetivo, utilizando el **lenguaje que se adapte mejor a sus necesidades**.

Por último, es fundamental que la **estrategia de comunicación sea construida desde una perspectiva de género**. Esto implica que las piezas y mensajes deben elaborarse de tal modo que apunten a reducir las desigualdades de género en la organización de las tareas de cuidado, y que fomenten la corresponsabilidad entre varones y mujeres, así como entre los diferentes actores que conforman la OSC (Estado, familias, comunidad y sector privado).

#### 4.2.8 Transparencia y rendición de cuentas

Generar acceso a la información pública y mecanismos de transparencia son modos de **dar a conocer el trabajo del sistema**, y forma parte de los compromisos del Estado argentino en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Asimismo, resulta fundamental contar con **instancias de rendición de cuentas** para fortalecer los vínculos con la ciudadanía y con la población destinataria. Una de las herramientas más frecuentes suelen ser los **informes de gestión**, que pueden presentarse con periodicidad semestral o anual.

#### 4.2.9 Sistema de monitoreo y evaluación

Contar con **sistemas de monitoreo y evaluación** permite identificar los avances que se han conseguido para avanzar en logro de los objetivos del SIC, así como los obstáculos que es necesario remover para mejorar su funcionamiento. Estos sistemas deben ser de **carácter continuo**, es decir que deben construirse de manera paralela al diseño del SIC, y deben acompañar cada una de sus fases.

Una de las herramientas en este proceso es la construcción de un sistema de **indicadores de género**. Estos indicadores, generados para medir

y visibilizar las brechas de género en diversos aspectos, pueden contribuir en la planificación, implementación y evaluación de los diferentes componentes del SIC.

#### 4.2.10 Instancias participativas para recoger voces de diversos actores

Uno de los aspectos importantes para asegurar la legitimidad del SIC es que existan **espacios de articulación con otros actores** como el sector privado, los sindicatos, la comunidad y en especial con organizaciones de la sociedad civil y el movimiento feminista.

Es deseable que estos **canales de participación sean de carácter institucionalizado y permanente**. Uno de los modos de lograr esto es a través de la creación de **Consejos Consultivos** que cuenten con Estatutos y reglamento de funcionamiento.

## V. Conclusiones y reflexiones

Hasta las últimas décadas, la demanda por una distribución más justa de las tareas del cuidado había permanecido largamente invisibilizada. Sin embargo, la conjunción de diversos factores, entre los que se encuentran el fortalecimiento del movimiento feminista y de mujeres, las recomendaciones de los organismos internacionales, la producción de evidencia en relación al cuidado, y el creciente reconocimiento de los gobiernos nacionales y sub nacionales sobre el papel de los cuidados en la promoción de la igualdad de género, ha permitido que los cuidados ocupen un lugar importante en la agenda pública.

Avanzar hacia una sociedad en la que las tareas de cuidado dejen de concebirse como una responsabilidad individual de las mujeres y pasen a ser una responsabilidad social colectiva, así como un derecho de cada persona independientemente de su condición socioeconómica, laboral y de residencia resulta una precondition indispensable en la reducción de las desigualdades de género.

A partir de la presentación de un diagnóstico de la organización social

de cuidado actual –a través de la descripción de la situación de cada uno de los actores-; y teniendo en cuenta que no existen recetas universales y que cada Sistema Integral de Cuidado (SIC) deberá adaptarse a las características del contexto, en este documento se han presentado líneas de acción que podrían contribuir a enriquecer el abordaje actual y a ampliar el abanico de posibilidades para que a través de la creación de un SIC, cada familia pueda elegir, de acuerdo a sus particularidades y necesidades, la forma de responder a sus necesidades de cuidado.

## Bibliografía y materiales para seguir profundizando

### General

ALONSO, Virginia y MARZONETTO Gabriela (2019). Diagnóstico de situación y oferta de servicios estatales para adultos mayores y personas con discapacidad en la Argentina. Documentos de Trabajo CIEPP, N° 102, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). Disponible en [http://www.ciepp.org.ar/images/ciepp/docstrabajo/Documento\\_102.pdf](http://www.ciepp.org.ar/images/ciepp/docstrabajo/Documento_102.pdf)

BATTHYANY, K. coord. (2021) Miradas latinoamericanas a los cuidados. Capítulo "Miradas latinoamericanas al cuidado" (pp 11-49). Disponible en <https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2020/12/Miradas-latinoamericana.pdf>

ELA & UNICEF (2021). Pymes que cuidan: Políticas y prácticas de cuidado en pequeñas y medianas empresas de Argentina, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en <https://www.ela.org.ar/a2/objetos/adjunto.cfm?aplicacion=APP187&cnl=87&opc=53&codcontenido=4408&codcampo=20>

ELA & UNICEF (2021) Fortaleciendo la agenda sindical en materia de políticas de cuidado; Ciudad Autónoma de Buenos Aires; octubre de 2021. Disponible en <https://www.unicef.org/argentina/media/12416/file/Los%20cuidados%20en%20la%20agenda%20sindical.pdf>

ELA & UNICEF (2017) El derecho al cuidado en las políticas de las empresas. Disponible en <https://www.unicef.org/argentina/media/2246/file/El%20derecho%20al%20cuidado%20en%20las%20pol%C3%ADticas%20de%20empresas.pdf>

ESPINO, Alma y SALVADOR, Soledad (2014). "El Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay: ¿una apuesta al bienestar, la igualdad y el desarrollo?, en Revista de Economía Crítica, n.º 18, segundo semestre. Disponible en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/10362.pdf>

BORONAT PONT et AL (2021) Los Cuidados. Estado de la cuestión y desafíos para las organizaciones de la Economía Popular Social y Solidaria (EPSYS), en Economía Popular, Social, Solidaria y Feminista. Aportes para el debate y la transformación, FES, CABA. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bue-ros/argentinien/18429.pdf>

MARTELOTTE, Lucía (2018). "La reorganización social de las tareas de cuidado: la revolución pendiente", en AAVV: Aportes de la economía feminista desde Argentina. Análisis N.º 27, julio. Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES). Publicación digital disponible en <https://dawnnet.org/2018/08/aportes-de-la-economia-feminista-desde-argentina/>

MARTELOTTE, Lucía. (2015). Cadenas globales de cuidado: entre la reproducción y la autonomía. Análisis de las migrantes peruanas en Argentina. Argumentos: revista de crítica social, 17, 178- 210. Disponible en <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/1319/1222>

MMGyD (2020) Hablemos de cuidados. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mesa-interministerial-de-politicas-de-cuidado3.pdf>

OIT (2022) Care at work: Investing in care leave and services for a more gender equal world of work. Disponible en [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_838653.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_838653.pdf)

OIT (2019) El cuidado y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente.

PAUTASSI, Laura (2007) El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/618658?ln=es>

SANCHÍS, Norma (2020) El cuidado comunitario en tiempos de pandemia... y más allá. Disponible en <http://asociacionlolamora.org.ar/wp-content/uploads/2020/07/El-cuidado-comunitario-Publicacio%CC%81n-virtual.pdf>

## Economía feminista y valor económico del Cuidado

CEPAL (2021) Valorización económica del trabajo no remunerado de los hogares. Disponible en

<https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/valorizacion-economica-trabajo-no-remunerado-hogares-cepal-2021.pdf>

ONU Mujeres (2014) La economía feminista desde América Latina. Disponible en

<https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2012/6/la-economia-feminista-desde-america-latina>

DNElyG (2020) Los cuidados, un sector económico clave. Medición del aporte del Trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al Producto Interno Bruto. Disponible en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/los\\_cuidados\\_-\\_un\\_sector\\_economico\\_estrategico\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/los_cuidados_-_un_sector_economico_estrategico_0.pdf)

## Encuestas de Uso del Tiempo

GCBA (2017) Encuesta sobre Uso del Tiempo en la Ciudad de Buenos Aires UT-CABA 2016 Objetivos, marco conceptual y aspectos metodológicos. Disponible en [https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wpcontent/uploads/2017/10/UT\\_CABA\\_2017.pdf](https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wpcontent/uploads/2017/10/UT_CABA_2017.pdf)

GCBA (2005) Encuesta Anual de Hogares Urbanos 2005: Uso del Tiempo. Disponible en [https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wpcontent/uploads/2015/04/ir\\_2007\\_328.pdf](https://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/wpcontent/uploads/2015/04/ir_2007_328.pdf)

INDEC (2020) Hacia la Encuesta de Uso del Tiempo y Trabajo No Remunerado. Disponible en [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/documento\\_trabajo\\_enut.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/documento_trabajo_enut.pdf)

INDEC (2014) Encuesta sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo. Disponible en [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/tnr\\_07\\_14.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/tnr_07_14.pdf)

## Legislación

ELA & UNICEF (2022) Agenda legislativa de cuidado 2022. Disponible en <https://www.ela.org.ar/c/APP187/53/87/43/4432>

CIM- Eurosocial (2022) Ley modelo interamericana de cuidados. Disponible en <https://www.oas.org/es/cim/docs/LeyModeloCuidados-ES.pdf>

## Cuidados y COVID-19:

CEPAL (2020) Cuidados y mujeres en tiempos de COVID-19. La experiencia argentina. Disponible en [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46453/S2000784\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46453/S2000784_es.pdf)

CIM/OEA (2020) COVID-19 en la vida de las mujeres:Emergencia global de los cuidados. Disponible en <https://www.oas.org/es/cim/docs/CuidadosCOVID19-ES.pdf>

NUSO (2020) Pensar los cuidados en medio de la gran pandemia. Entrevista a Juliana Martínez Franzoni. Disponible en <https://nuso.org/articulo/pensar-los-cuidados-en-medio-de-la-gran-pandemia/>

ONU Mujeres / CEPAL (2020). Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de Covid-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación. Santiago de Chile. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45916-cuidados-america-latina-caribe-tiempos-covid-19-sistemas-integrales-fortalecer>

## Recursos audiovisuales

Campaña Paternar (extensión de licencia por paternidad). Disponible en <https://media.ambito.com/adjuntos/239/videos/039/040/0039040958.mp4>

“De cuidados, amor y cautiverios” (Marta Lamas). Disponible en <https://www.facebook.com/watch/?v=1167191473303931>

Empresas que cuidan (Plataforma de UNICEF y ELA destinada a empresas).  
Disponible en  
<https://empresasquecuidan.org/>

Iniciativa Spotlight (2020) Los ayudadores. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=9mlqK6SKDmk>

MMGyD (2021 ) Mapa federal de los cuidados. Disponible en <https://mapa-federaldelcuidado.mingeneros.gob.ar/>

MPTF (2021) Contemos los cuidados. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=KbOdaA7lmJo>

OIT (2021) Alguien cuida. Disponible en  
<https://www.youtube.com/watch?v=uELU7QIsIMM>

Secretaría de  
Género y Derechos Humanos



Municipalidad  
de Rosario

