

Diálogos sobre políticas de cuidado en la Argentina

Relatoría de los encuentros
realizados el 22 de octubre
y el 21 de noviembre de 2012



ÍNDICE

Diálogos sobre políticas de cuidado en la Argentina.....	1
Primer Encuentro. Políticas de cuidado. Avances y desafíos en la Argentina.....	2
Exposición de Adrián Rozengardt. Políticas de cuidado: diálogos, perspectivas y dimensiones	2
Presentación de Liliana Gamarra: Primeros Años, Programa Nacional de Desarrollo Infantil. Políticas Públicas Integrales para la Infancia	4
Presentación de Marta Muchutti y Nancy Mateos.....	5
Comentarios finales a cargo de Eleonor Faur	8
Debate final	9
Segundo Encuentro. El cuidado en el marco del derecho al trabajo.....	10
Presentación de Estela Barba	10
Presentación de Rafaela Bonetto	13
Presentación de Zunilda Valenciano	14
Debate final.....	16

Índice de cuadros y gráficos

Gráfico 1. Evolución de la matrícula en el nivel inicial	6
---	----------

Diálogos sobre políticas de cuidado en la Argentina

La problemática del cuidado cobró una creciente relevancia durante los últimos años, hasta consolidarse como un tema central dentro del campo de la protección social, que exige ser abordado por las políticas públicas. Desde un enfoque de derechos, implica que todo ciudadano tiene derecho tanto a cuidar como a ser cuidado. En este sentido, los grupos poblacionales que por sus particularidades constituyen el foco de las políticas públicas de cuidado son: los niños, niñas y adolescentes, los adultos mayores y las personas con discapacidad.

A continuación se describen algunos de los aspectos que es necesario contemplar para abordar esta problemática:

- La problemática del cuidado **está** atravesada **en forma transversal** por una perspectiva de género, ya que las actividades vinculadas con la provisión de servicios asociados están, por lo general, a cargo de las mujeres. Esto tiene implicancias significativas en las oportunidades y opciones de realización personal y laboral de las mujeres, afectando el logro de la igualdad de género.
- **La manera en que las sociedades abordan y organizan la provisión de cuidados impacta en la inserción laboral de las personas y afecta en forma desventajosa a las familias de menores recursos.** En las últimas décadas se ha producido una inserción masiva de las mujeres en el mercado de trabajo, sin que se haya modificado la manera en la cual se organiza el cuidado de las personas dependientes del hogar, siendo todavía las mujeres las principales responsables de esta tarea. En general, las familias que poseen mayores recursos económicos pueden cubrir sus necesidades de cuidado a través de establecimientos dedicados a esta actividad (jardines maternos, de infantes, etc.) o de la contratación de personas dedicadas a esta tarea. En cambio, las familias de menores ingresos no tienen esta posibilidad, lo cual afecta el acceso equitativo al empleo o a la realización de actividades para mejorar la empleabilidad, como la orientación laboral o formación para el trabajo.
- Por ello, a la hora de analizar y llevar adelante políticas públicas de cuidado, resulta indispensable resaltar **la necesidad de avanzar hacia esquemas de corresponsabilidad social en materia de cuidado** (tanto entre el Estado y las familias, como entre los varones y las mujeres que conviven al interior de estas últimas). Implica también considerar la cuestión de la oferta privada-mercantil y comunitaria.
- **Es necesario que tanto el cuidado, en sus múltiples aristas, como (de modo crucial y prioritario) el cuidado infantil, alcancen mayor visibilidad** en la agenda pública. Para ello, parece necesario conocer el tema en profundidad y aprender de las políticas públicas que ya están en marcha en la Argentina, revisar las experiencias comparadas, y generar diálogos entre voces y experiencias diversas.

En este sentido, un conjunto de instituciones que desarrollan aportes al debate sobre los mejores caminos para alcanzar la equidad social propusieron conformar un ámbito de diálogo que nuclea a funcionarios públicos de distintos niveles jurisdiccionales, miembros del poder legislativo, actores sociales y económicos, académicos y representantes de organismos de cooperación internacional con el objetivo de informar el debate público sobre la materia. Los coorganizadores de los Diálogos sobre políticas de cuidado en la Argentina, que se desarrollaran, en principio, entre lo que resta del 2012 y 2013, son: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), UNICEF, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y CIPPEC, a través de su Programa de Protección Social.

Este documento presenta una relatoría de los primeros encuentros, que tuvieron lugar el 22 de octubre y el 21 de noviembre de 2012.

Primer Encuentro. Políticas de cuidado. Avances y desafíos en la Argentina

El primer encuentro puso el foco sobre las políticas de cuidado infantil. Existe un extendido consenso acerca de que promover sistemas de cuidado públicos para este grupo poblacional (de acceso y calidad igualitarios para todos los habitantes del país) además de contar con un fuerte componente proequidad, constituye una de las herramientas más efectivas de inversión en el capital humano de las personas. Es por eso que se ha priorizado este grupo poblacional como disparador de esta serie de Diálogos que busca abordar todos los grupos poblacionales desde una mirada transversal e integral.

En esta oportunidad, se contó con la participación de funcionarios nacionales y subnacionales, legisladores, académicos y representantes de organismos de cooperación internacional, lo que permitió generar un espacio dinámico con un gran potencial para enriquecer las perspectivas sobre las políticas de cuidado en la Argentina. Las presentaciones estuvieron a cargo de:

- **Adrián Rozengardt:** director de gestión de Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación).
- **Liliana Gamarra:** coordinadora técnica del Programa Nacional Primeros Años (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales).
- **Marta Muchutti y Nancy Mateos:** directora de Educación Inicial (Ministerio de Educación de la Nación) y coordinadora del Programa de Desarrollo Infantil (Ministerio de Educación de la Nación).

La moderación y los comentarios finales estuvieron a cargo de **Eleonor Faur**, del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

Exposición de Adrián Rozengardt. Políticas de cuidado: diálogos, perspectivas y dimensiones

La exposición presentó las principales dimensiones y perspectivas de los sistemas de cuidados, resaltando la importancia de contar con espacios de diálogo sobre una temática de relevancia creciente, sobre la cual se están realizando importantes avances y en sentidos similares en América Latina (por ejemplo, en Chile, Brasil y Colombia).

Los temas centrales de la exposición fueron: la visión de la Secretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación sobre la actualidad de los sistemas de cuidados y sus principales desafíos, y la importancia de la Ley 26233.

Sobre la Ley 26233: de Centros de Desarrollo Infantil. Promoción y regulación

Adrián Rozengardt analizó las tres dimensiones que permiten comprender los fundamentos de la Ley, a saber: a) la dimensión política y cultural; b) la dimensión instrumental y c) la dimensión de registro, estadística y monitoreo.

Respecto de la dimensión política y cultural, durante la presentación se recorrieron las distintas transformaciones que tuvieron lugar en las políticas de cuidado, desde los primeros antecedentes desarrollados por las iglesias y asociaciones de beneficencia (en un contexto en el cual el cuidado era entendido como perteneciente al ámbito privado familiar) hasta la actualidad. Estos antecedentes permitieron comprender la configuración del actual sistema

argentino de cuidados, su relación con las diferentes etapas de la historia reciente de nuestro país (con énfasis en el cambio que se produjo al migrar hacia un modelo neoliberal, que se inaugura con la dictadura de 1976 y se profundiza en la década del noventa). Este modelo -que significó un corrimiento del Estado de las responsabilidades de cuidado y, en general, una reducción del gasto social (con una política social caracterizada por la focalización) tuvo consecuencias en materia de desempleo, pobreza, deterioro estructural, emergencia nutricional y quiebre de las capacidades familiares- entró en crisis hacia fines del siglo pasado y estalló durante 2001.

Estas características del modelo neoliberal alimentaron el surgimiento de nuevos modelos de organizaciones de la sociedad civil (sociales, comunitarias y piqueteras), que articulan las expectativas colectivas frente a la incapacidad y parálisis del Estado.

A partir del 2003, surgió un nuevo proyecto político que le devuelve incipientemente al Estado su rol dentro de la vida colectiva, aumentando y mejorando los servicios públicos vinculados con el cuidado y la protección social. Rozengardt destacó las siguientes políticas: reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres, redefinición del modelo de Estado, mayor demanda de empleo, aumento del gasto público social, reconocimiento pleno de las niñas y niños como sujetos de derecho, cambio de marcos normativos, aumento del porcentaje de PBI destinado a educación, la implementación del programa de transferencia condicionada Asignación Universal por Hijo, ampliación de la oferta educativa formal y no formal. Frente a estos logros destacados, el expositor reconoció los enormes desafíos estructurales que aún resta atender en materia de pobreza, informalidad y desempleo.

En lo que respecta a la dimensión instrumental, la Ley 26233 define el rol de los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) en la atención y cuidados a la primera infancia, los estándares de calidad y el piso de prestaciones básicas que debe tener cada centro. Además, busca:

- Fortalecer a las autoridades de aplicación provinciales y municipales.
- Financiar proyectos y fortalecer instituciones.
- Capacitar recursos humanos.
- Distribuir equipos didácticos y para el funcionamiento de los CDI.

Finalmente, la última dimensión (de registro, estadística y monitoreo) permite contar con más información para mejorar los procesos de tomas de decisiones y potenciar la utilización de los recursos públicos disponibles. Al respecto, la información con la que se cuenta en la actualidad es que la Argentina tiene 3.337.652 niños y niñas de entre 0 y 4 años, la mayoría de los cuales (2.000.000) no asisten a instituciones de cuidado (un 79 % por decisión propia de su familia); del resto, 800.000 asisten a un establecimiento de educación formal y 500.000 a instituciones no formales.

Sobre las políticas de cuidado: principales desafíos

Las políticas de cuidado deben entroncarse en un amplio sistema de protección de niños, niñas y adolescentes. Según Rozengardt, no se puede pensar a las políticas específicas de una sola Secretaría por separado, sino que se las debe pensar dentro de un conjunto de acciones estatales, y en el marco de un proyecto político que piense a la Nación de manera holística.

Finalmente, Rozengardt señaló los principales desafíos que enfrenta el actual sistema de protección y cuidado:

- Integrar los servicios de cuidado a los sistemas de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes.
- Alcanzar una mayor articulación sistémica, con diversos formatos posibles, como algunos países de la región.

- Construir políticas integradas, con presupuestos compartidos y estrategias territoriales comunes.
- Ampliación de la cobertura.
- Mejora de la calidad.

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

Presentación de Liliana Gamarra: Primeros Años, Programa Nacional de Desarrollo Infantil. Políticas Públicas Integrales para la Infancia

La presentación de Liliana Gamarra se centró en el Programa Primeros Años (Programa Nacional para el Desarrollo Infantil), iniciado en 2005, que propone un cambio de perspectiva: se migra a un abordaje integral que busca generar las condiciones para garantizar los derechos humanos con equidad territorial. Esto implica construir una ciudadanía diferente, inclusiva y comprometida en la solución de los problemas de la comunidad.

El abordaje integral supone centrar el eje sobre las personas y los pueblos, y asegurar la integralidad en la gestión desde una articulación intersectorial, multiactoral e interjurisdiccional. Por otro lado, el Programa supone una estrategia territorial que pone atención en la detección de las demandas de cada sector para construir, desde la diversidad respuestas concretas, promover la organización comunitaria, favorecer la participación de las comunidades en los procesos de diseño y ejecución de las acciones, y alcanzar la sustentabilidad a partir del fortalecimiento de las capacidades instaladas.

Liliana Gamarra también destacó la relevancia de la sanción de la Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Esta ley pone fin a la intervención tutelar del Estado, reconoce a niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derecho y promueve la recuperación de la familia como promotora de la integración social. En ese contexto, la asignación de recursos para la infancia es una inversión social fundamental e indispensable para lograr sociedades más justas y sin violencia, con plena vigencia de los derechos humanos.

El objetivo general del Programa Primeros Años tiene es generar, desde un abordaje integral, condiciones familiares, comunitarias e institucionales que promuevan el desarrollo infantil temprano a partir de la construcción de entornos que protejan los derechos de niñas y niños.

Gamarra distinguió los cuatro niveles operativos para su implementación:

1. Espacios interinstitucionales de distintos niveles (mesa nacional, provinciales y mesas municipales).
2. Espacios intersectoriales de nivel local.
3. Equipos técnicos (nacional y provinciales).
4. Facilitadoras y facilitadores comunitarios

Los objetivos específicos que el Programa promueve son:

- Contribuir a la formación y fortalecimiento de una red de actores territoriales que acompañen a las familias en su rol de crianza.
- Sensibilizar y promover la responsabilidad colectiva, cuidando de la primera infancia, impulsando la participación y organización comunitaria
- Contribuir al fortalecimiento de capacidades instaladas de las mesas intersectoriales locales y en la red de facilitadoras y facilitadores para la gestión de proyectos locales, que tengan como centro a las niñas y los niños pequeños como sujetos de derechos.
- Consolidar un sistema de seguimiento y evaluación que retroalimente la gestión, aprendiendo de las buenas prácticas.

Además, presentó la estrategia del Programa, que se resume el siguiente gráfico disponible en la presentación:



Gamarra destacó luego el avance que del programa en materia de cobertura, organización y participación comunitaria, cantidad de facilitadores y facilitadoras, y cantidad de familias sensibilizadas.

Por último, destacó los principales desafíos del programa:

- Ampliar la cobertura.
- Profundizar estrategias para aumentar la cantidad de adultos varones que participan de las actividades del Programa.
- Consolidar la estrategia de transversalización del enfoque de género.
- Profundizar las acciones para la inclusión de procesos de crianza interculturales con poblaciones originarias y migrantes y de personas con discapacidad.

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

Presentación de Marta Muchutti y Nancy Mateos

Las expositoras plantearon que la visión del Ministerio de Educación en materia de primera infancia se centra en dos afirmaciones:

- Las familias son responsables de la crianza de sus hijos y las naturales proveedoras de cuidado, afecto, estímulo y valores, de acuerdo con su cultura.
- Es una obligación del Estado garantizar el acceso a servicios de calidad y cantidad para que los niños y niñas logren los mayores y mejores niveles de desarrollo personal.

Muchutti destacó el rol que jugó la política nacional en el aumento de la escolarización de la educación inicial (100 % de escolarización en salas de 5 años), la universalización de la oferta para los niños de 4 años, la incorporación progresiva de los niños de 0 a 3 años y el aumento del acompañamiento a los equipos escolares.

Para ello, fue importante la sanción de nuevos marcos regulatorios que ubican al Estado como promotor y garante integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes y como responsable de proveer educación y fijar la política educativa (Ley 26206). También destacó la importancia de la Asignación Universal por Hijo (AUH), programa al que consideró como la medida de política social más exitosa de los últimos cincuenta años, especialmente por su impacto sobre la indigencia y la desigualdad extrema entre ricos y pobres. Afirmó también que la AUH tiene una fuerte percepción simbólica, porque demuestra claramente cuál es la posición de un Estado garante y promotor de derechos.

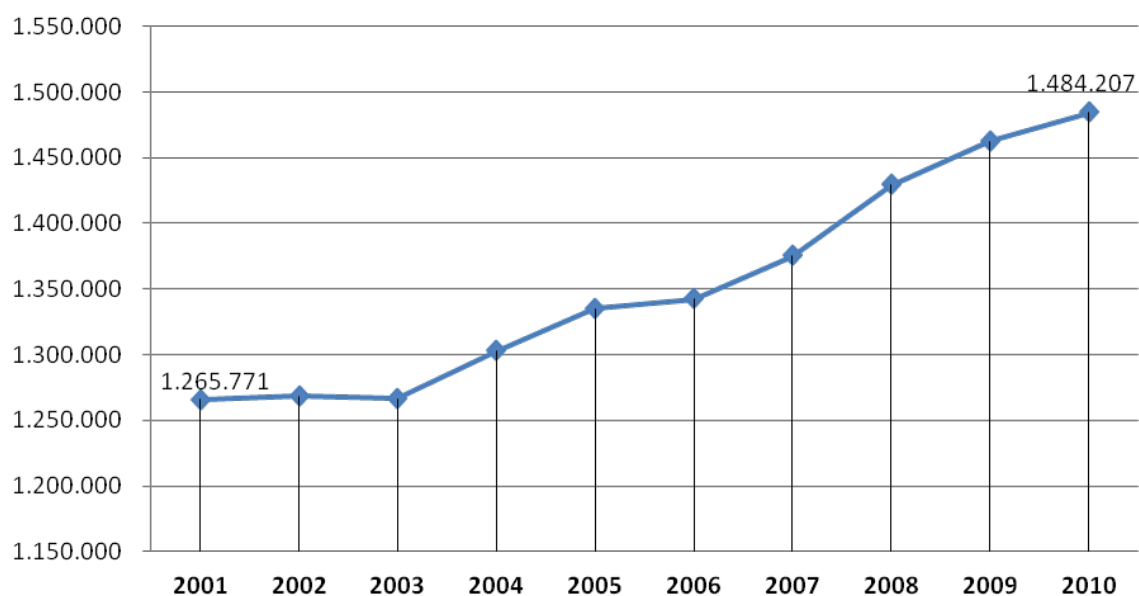
Por otro lado, la exposición destacó la inversión educativa nacional, que pasó de 3,64 % del PBI en el 2003 al 6,47 % a fines de 2012, lo que representa el mayor porcentaje en materia de financiamiento educativo de la historia argentina. La inversión educativa también permitió transformar la infraestructura nacional: se construyeron 1880 nuevas escuelas, y se refaccionaron y ampliaron casi 6000 instituciones. Esta mejora de la infraestructura fue acompañada por un aumento significativo de la escolarización y mejoras en la formación docente, además de la ampliación en la provisión de bienes y servicios públicos (bibliotecas, ludotecas, equipamientos, etc.). Muchutti señaló también la importancia de que la inversión mencionada no estuvo dirigida solo al Conurbano bonaerense o las grandes ciudades, sino también a las regiones más alejadas y postergadas del país.

Respecto al aumento de la escolarización, destacó el incremento en la matrícula que se experimentó entre los años 2001-2010, en un período de decrecimiento poblacional para las edades de 3 a 5 años:

- Para salas de 5 años del 78,8 % al 91,1 %.
- Para salas de 4 años del 48 % al 70 %.
- Para salas de 3 años 30 % al 40 %.

En el siguiente cuadro se observa a evolución de la matrícula en el nivel inicial:

Gráfico 1. Evolución de la matrícula en el nivel inicial



Fuente: Presentación del Ministerio de Educación de la Nación. DiNIECE. Relevamientos Anuales 2001 a 2010.

Con respecto a la formación docente, Nancy Mateos mencionó que el Instituto Nacional de Formación Docente impulsa una línea de acción específica para acompañar a los maestros y profesores principiantes desde los Institutos Superiores de Formación Docente (ISFD) seleccionados por las provincias. Esta línea parte de una premisa fundamental: durante los primeros desempeños profesionales tiene lugar un proceso particular de construcción de la identidad docente que se diferencia de las experiencias transitadas en la formación inicial.

Mateos mencionó también la inversión realizada para la educación inicial, con la creación de 16.000 Ludotecas Escolares; 4000 Bibliotecas de literatura infantil en jardines de infantes rurales; 11.000 Bibliotecas de literatura infantil en jardines de infantes urbanos y 10.000 Series de Temas de Inicial. Resaltó también la generación de contenidos audiovisuales, con la creación de PAKAPAKA, el primer canal educativo y público diseñado por el Ministerio de Educación de la Nación para todos los chicos y chicas de la Argentina y de América Latina. Estas acciones, enfocadas desde el ámbito educativo, forman parte de un sistema amplio de políticas dirigidas a los niños y niñas de la Argentina, por lo que se vuelve necesario mejorar la coordinación interministerial para promover espacios de intercambio y mejorar el impacto de la política, con foco local.

Por último, realizó una descripción de las principales características de la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas y del Programa Nacional de Desarrollo Infantil. Esta Dirección se propone promover políticas para la igualdad y la calidad educativa a través de:

- La creación de espacios socioeducativos para la enseñanza y el aprendizaje que posibiliten la inclusión, permanencia y promoción escolar de los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad.
- Profundizar los vínculos de las escuelas con las familias, las organizaciones sociales y la comunidad; ampliar el universo cultural de los niños y niñas y las familias a través de la promoción de su participación en diversas experiencias culturales.
- Distribuir libros, útiles, bibliotecas, materiales pedagógicos y recursos financieros para fortalecer las trayectorias escolares y educativas de los niños, niñas y adolescentes.
- Promover encuentros de intercambio y formación docente.

Por su parte, el Programa Nacional de Desarrollo Infantil se propone brindar herramientas para asesorar, fortalecer y acompañar a las familias, docentes, facilitadores y agentes que trabajan en instituciones de educación y cuidado de los niños y niñas para mejorar su calidad de vida y el desarrollo de la primera infancia.

Las principales líneas de acción que se destacan son:

- Comunicación social: producción de programas de TV.
- Formación y asesoramiento.
- Coordinación de acciones intersectorial e interjurisdiccional: con el Programa Nacional Primeros Años y con las políticas de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, los gobiernos provinciales, municipales.
- Producción de materiales escritos audiovisuales.

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

Comentarios finales a cargo de Eleonor Faur

Antes de compartir sus reflexiones, Eleonor Faur realizó un comentario general sobre los nuevos desafíos que tiene el cuidado en un contexto en que la mujer ingresa al mercado laboral en forma masiva. Esta situación modificó los esquemas familiares y las lógicas de vinculación entre el Estado y las familias, por lo que es preciso tener en cuenta cómo reacciona el primero ante un nuevo tejido social en conformación. La sociedad civil también debe adaptarse y pensar cómo vincularse con el Estado y las familias. En síntesis, los tres sectores deben revisar en forma conjunta las estrategias que las familias utilizan para suplir la ausencia de las madres en el hogar, ver qué ofertas de cuidados existen e interpretar de qué manera pueden las políticas públicas y la oferta de servicios favorecer el desarrollo de esas familias emergentes.

Por otro lado, y frente al dato de que el 79 % de los 200.000 niños y niñas entre 0 y 4 años que no asisten a ningún establecimiento de educación y cuidado lo hacen por decisión propia, Faur mencionó la relación que existe entre la oferta y la demanda de servicios de cuidado: en muchos casos, se desincentiva la demanda por falta de una oferta de calidad. Es decir, aumentar la oferta y calidad de los servicios de cuidado, seguramente impulsará la demanda.

Finalmente, la comentarista mencionó el desafío de superar la tensión siempre presente entre el enfoque de cuidado trabajado desde las áreas de Desarrollo Social, por un lado, y el de la Educación, por el otro; y, principalmente, superar los prejuicios tradicionales que condicionan la relación entre ambos sectores para garantizar la creación de sistemas de cuidado integrales.

Luego de estas reflexiones, se abrió el espacio para preguntas, comentarios y debates, que se resume en el siguiente aparatado.

Debate final

La primera pregunta partió de la afirmación de la igualdad de oportunidades como un tema ético y político. En ese sentido, resulta necesario resaltar la perspectiva de género, dado que son las maestras y las madres quienes se ponen al frente del cuidado de los niños y en las exposiciones, la importancia de tener en cuenta la función de las mujeres no fue tratada en forma explícita. Se sostuvo que la discusión y la inclusión de la perspectiva de género es, aún hasta el día de hoy, discursiva, y no real: las mujeres sigue estando a cargo del cuidado. Es por eso que incluir la perspectiva de género en las políticas de Estado constituye una deuda pendiente. También se manifestó que existe otra discriminación que es necesario plantear: ¿por qué orientar las políticas de cuidado principalmente hacia las familias pobres?

Otra de las preguntas hizo referencia al desafío de llegar con políticas públicas de cuidado a los sectores medios. Se afirmó que frente a esta ausencia, los sectores medios deben hacer un esfuerzo importante por comprar servicios de cuidado en el mercado, que no necesariamente aseguran un servicio de calidad.

En el debate se resaltó también la importancia de atender la problemática de las madres y padres adolescentes, situación que interpela directamente a la capacidad del Estado para responder a esta necesidad.

Por último, se indagó sobre la manera de incluir el tema de capacitación docente dentro del Diseño del Programa Nacional de Desarrollo Infantil y de las políticas públicas de cuidado infantil, y acerca de la manera de asegurar los estándares de calidad en dichas capacitaciones. Sobre este tema, los panelistas alegaron que la capacitación docente tuvo históricamente un carácter "elitista": son las mujeres de clase media o de buen status socioeconómico las que acceden, aún hoy, a la educación necesaria para proveer servicios de cuidado y educación inicial. Más allá de la necesidad de superar ese elitismo, se destacó la necesidad de generar un espacio de capacitación docente que abarque con una mayor complejidad la atención a los niños. La formación docente siempre prestó más atención a otras edades. También se destacó que en la actualidad existen en la Argentina aproximadamente 176.000 educadores de nivel inicial: 112.000 corresponden a la educación formal y tienen título docente, y 64.000 están vinculados a centros comunitarios, centros locales y provinciales o instituciones no formales, en los cuales la gran mayoría no tiene título docente. Se está trabajando para superar esa dicotomía. Para ello, se diseñó un programa de capacitación a facilitadores. Se está trabajando también para aumentar la calidad de los/las facilitadores/as. Es necesario fortalecer los espacios de capacitación en saberes, pero también en actitudes. Un desafío importante en este sentido es la inclusión de los varones como facilitadores.

Por último, los matrimonios jóvenes también plantean un desafío que la política pública de cuidado debe atender para reforzar los conocimientos de esos padres y madres.

Segundo Encuentro. El cuidado en el marco del derecho al trabajo

En la Argentina, el acceso a la protección social estuvo históricamente ligado a la participación en el mercado formal de trabajo: su acceso y calidad varío siempre en forma significativa de acuerdo a la categoría ocupacional que se ocupe. Mientras el mercado de trabajo formal fue capaz de absorber naturalmente a la población activa, esta dinámica ofreció un alto grado de cobertura de la protección social.

Sin embargo, los procesos de privatización y flexibilización del mercado laboral que tuvieron lugar durante las últimas décadas dieron lugar al surgimiento de nuevos fenómenos socio-laborales (aumento del desempleo, inestabilidad ocupacional, informalidad, precariedad laboral) que producen nuevos grupos vulnerables y una gran inequidad en el acceso a la protección social entre los trabajadores formales, los informales y los desempleados.

En este contexto, el segundo encuentro de los Diálogos sobre Políticas de Cuidado en la Argentina se propuso analizar y debatir acerca de las características del acceso al cuidado en el marco del derecho al trabajo. En particular, se resaltaron los desafíos planteados por la rápida incorporación de la mujer al mercado laboral en condiciones de mayor informalidad, peores remuneraciones y mayor inestabilidad en comparación a los hombres.

Las presentaciones estuvieron a cargo de:

- **Estela Barba:** coordinadora del Área de Formación con Equidad para el Trabajo Decente de la Secretaría de Empleo, (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación).
- **Rafaela Bonetto:** directora de normativa laboral de la Dirección Nacional de Regulaciones del Trabajo de la Secretaría de Trabajo (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación).
- **Zunilda Valenciano:** subsecretaría de la Mujer del Consejo Directivo Nacional (UPCN) e integrante de la Comisión para el Trabajo con Igualdad de Oportunidades (CTIO) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

La moderación y los comentarios finales estuvieron a cargo de **Fabio Bertranou**, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Presentación de Estela Barba

Estela Barba presentó la perspectiva del cuidado desde las políticas de empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Para ello, en primer lugar, compartió un diagnóstico de las persistentes brechas de género que pueden identificarse en el mercado laboral, a partir de datos obtenidos de la Red de Servicio de Empleo del Ministerio en 2010¹:

- El desempleo es más alto entre las mujeres (10,1 % contra 8.3 %, dato obtenido durante 2009).
- Las mujeres tienen mayor presencia en el sector informal, sus condiciones de trabajo son más precarias (servicio doméstico) y padecen mayores márgenes de subempleo.

¹ Estela Barba mencionó que la Red de Servicios de Empleo constituye una correa de transmisión de políticas y enfoques de trabajo. A ellas se acercan los hombres y mujeres con dificultades para insertarse al mercado laboral. La Red carga los datos laborales de estas personas con el objetivo de construir junto con ellas un proyecto laboral que le permita insertarse de manera exitosa al mercado de trabajo. Los problemas que abordan las Oficinas de Empleo Municipales requieren abordajes integrales y la inclusión de una perspectiva de género en la construcción del proyecto laboral, cuestión que se incorporó en los últimos años.

- Persiste la segmentación de género en las ocupaciones (segmentación horizontal) y en las categorías ocupacionales (segmentación vertical: la mujer va perdiendo presencia en los puestos de jerarquía).

Esta situación impacta en el tipo de acceso a la protección social, en la baja sindicalización, en una menor representación en las negociaciones colectivas y en las diferencias de ingreso en relación con los varones (en promedio, las mujeres ganan un 70 % menos que los varones), tanto durante la vida activa como durante la pasiva.

Por otro lado, la panelista mencionó los fuertes estereotipos de género que obstaculizan la participación laboral femenina en condiciones de equidad: las mujeres se suelen insertar en trabajos considerados típicamente femeninos y los empleadores sostienen que el costo laboral de contratar mujeres es mayor que el de contratar varones.

A esto se suma el hecho de que son las mujeres quienes tienen la responsabilidad casi exclusiva de las tareas domésticas y el cuidado de las personas que así lo requieren en la familia, y el hecho de que las propias políticas sociales las visibilizan como destinatarias naturales de sus programas. Así, las políticas públicas no son neutras, sino que convocan de manera diferente a mujeres y varones. Un ejemplo de esta realidad se encuentra en los docentes primarios: los cargos directivos escolares muestran una mayor presencia de los hombres.

Barba menciona que esta situación genera tensiones entre la vida laboral y la vida familiar, que persisten en la Argentina actual. Las mujeres se incorporaron de manera creciente al mercado de trabajo (en especial, las mujeres madres) y esto modificó los esquemas tradicionales de familias. La falta de políticas de cuidado genera entonces desequilibrios en el balance entre trabajo y familia que profundizan las desigualdades económicas (quienes cuentan con mayores recursos pueden acceder a servicios de apoyo y cuidado de calidad) y de género, lo que implica a su vez altos costos, incluso para el crecimiento económico y la productividad de las empresas.

En consecuencia, para que las medidas dirigidas a combatir la pobreza y la exclusión social sean efectivas, es necesario abordar tanto la sobrecarga de trabajo de las mujeres como su falta de oportunidades ocupacionales.

Además, estas políticas deben tener en cuenta la predominancia del enfoque maternalista en amplios sectores de la sociedad y el Estado, enfoque que considera que no hay mejor figura que la madre para cuidar a sus hijos, lo que perpetúa las diferencias de género en el ámbito laboral. De hecho, y a pesar de los debates más actuales, los marcos normativos vigentes conciben al cuidado como un asunto privado, familiar y cuyas principales responsables siguen siendo las mujeres.

Así, la panelista menciona que resulta imprescindible analizar la existencia (o inexistencia) de políticas de conciliación en nuestra legislación laboral. En primer lugar, es preciso señalar que la legislación actual no concibe como un sector de ocupación a la actividad de los/as trabajadores/as dedicados a los cuidados. Por lo tanto, es un sector no regulado y no protegido. Aun, en la mente de las personas, el cuidado no es un empleo (por ejemplo, las personas no dicen “tengo una empleada”, sino “tengo una persona que me ayuda”). Sin embargo, es crucial que esta actividad sea considerada como una actividad que produce valor.

Reconocer los ejes de diferencia que colocan a las personas en puntos de partida desiguales y que producen restricciones y oportunidades en función de la clase social, el género, la edad o la etnia resulta central al momento de abordar la compleja cuestión de la inserción laboral. Que muchas personas no logren insertarse aun en contextos de reactivación económica y generación de empleo, demuestra que la solución no recae únicamente en la generación de más oportunidades laborales.

En este contexto, y respecto a las políticas públicas para la conciliación, Barba menciona que existe una escasez de servicios de cuidado públicos y de calidad, y una falta de regulación de la oferta del mercado. No obstante, existen bastantes experiencias de cuidado, pero que son sumergidas y poco reguladas o conocidas. Las políticas públicas, sean sociales o educativas, son diseñadas sobre un supuesto (que ya no existe) de familia tradicional en la que la mujer ocupa los roles de ama de casa y cuidadora de los niños y el hombre, el de proveedor. Así, por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo se encuentra excluida de las herramientas para la empleabilidad, porque sus titulares no pueden ser incluidos también en los programas de empleo (Seguro de Capacitación y Empleo, Programa de Empleo Comunitario, Jóvenes por Más y Mejor Trabajo).

A continuación, la panelista menciona que, en el marco del derecho al trabajo, la problemática del cuidado requiere de políticas públicas que generen una respuesta conveniente y adecuada. Para ello, su diseño debe ser orientado por los siguientes principios:

- **Desmaternalizar:** incorporando a los padres como sujetos de las políticas de conciliación y diferenciando los derechos y obligaciones de los hijos y las hijas de los de sus madres y padres. También es importante prestar atención, por ejemplo, a la repartición de las tareas en la casa. La discusión sobre la importancia de este principio tiene su lugar incluso al interior de Ministerio.
- **Desfamiliarizar:** pasando de un enfoque asistencialista y compensatorio en la provisión de servicios a un enfoque basado en los derechos de las personas que requieran cuidados (tengan o no familiares que puedan y quieran cuidar).
- **Desmercantilizar:** garantizando la accesibilidad a los servicios de cuidado de calidad, y regulando y fiscalizando los servicios privados.

Si esto no se realiza, la carga seguirá recayendo sobre las mujeres y, sobre todo, sobre las más pobres, coartando sus posibilidades de incorporarse plenamente a la fuerza laboral y obstaculizando la ampliación de sus espacios en la sociedad.

Al respecto, Barba menciona que existen algunas pistas alentadoras. En primer lugar, el Plan Estratégico 2012-2015 del Ministerio, cuyo objetivo estratégico es “desarrollar y promover mejores condiciones de empleabilidad e inserción laboral” y cuyo objetivo específico es “diseñar estrategias que faciliten la atención de las responsabilidades familiares de la población económica activa”. (En este sentido ya hay algunos avances, aunque no muchos.)

Por otro lado, existen proyectos y acciones que están creciendo:

- **Estrategias de Género en los Servicios Públicos de Empleo:** de la Secretaría de Empleo, que realiza un relevamiento con enfoque de género de las prácticas institucionales que tienen lugar tanto en la Secretaría como en las Oficinas de Empleo municipales. El objetivo de esta iniciativa es visibilizar el problema y generar insumos para la formulación de políticas de conciliación. Esto implicó que las oficinas de empleo fueran capacitadas con una formación de temas de género para que sean posibles de anticipar “riesgos de género” en las entrevistas, talleres de orientación, intermediación laboral, derivaciones a formación, y detectar tanto los estereotipos de género reproducidos por la población y los/as empleadores/as como su impacto. En este sentido, se busca generar estrategias orientadas a revertir los obstáculos derivados del género y verificar los resultados.
- **Experiencias de articulación entre instituciones con fines de conciliación.** Por ejemplo, en Rosario se dictó un curso de formación de cuidadores de niños y niña, con enfoque de derechos y perspectiva de género. En esta ciudad existen centros de cuidado de desarrollo infantil con los que se estableció una alianza para que el personal que se estaba formando pudiera dejar a sus hijos al cuidado de estas instituciones en las cuales, a su vez, efectuaban sus prácticas profesionales. A cambio, las y los auxiliares de atención del centro podrían participar del curso de capacitación.

- *Camino desde la “visión compensatoria” en busca de la legitimidad.*
- *Profesionalización del rol ocupacional de quienes se dedican a los cuidados para jerarquizar la actividad y brindar servicios de calidad de los cuidadores.* Esta profesionalización se realizará con alianzas, políticas públicas, y legislación.
- *Aportes a la agenda pública a partir de experiencias que se consolidan en forma progresiva.*

¿Con qué desafíos nos encontramos? Aún no hubo rupturas significativas en las concepciones culturales predominantes, que consideran que la reproducción social es una responsabilidad de las mujeres, y no de las sociedades. Pero, aun así, se abre un campo para pensar y proponer políticas de conciliación con criterio de corresponsabilidad social, para la provisión y regulación de los servicios de cuidados con criterios de equidad.

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

Presentación de Rafaela Bonetto

La expositora propuso presentar el marco normativo obligatorio en materia del derecho al cuidado para los trabajadores. La Ley de Contrato de Trabajo (Ley 20744) establece el piso mínimo de derechos de los trabajadores. Además, en el ámbito del derecho público, los trabajadores tienen derecho a negociar sus condiciones laborales en forma colectiva. Históricamente, se organizaron rondas de negociación colectiva que impulsaron las normas que regulan el cuidado en el ámbito del trabajo. Las reglas básicas funcionan como un piso mínimo y permiten a los actores sociales (sindicatos, empleadores, cámaras) acordar mejores condiciones de trabajo y de licencias. El piso mínimo es el derecho concreto al cuidado y, por tanto, se encuentran reguladas las licencias que lo facilitan: licencia por maternidad (prohibición de trabajo durante una etapa previa y otra posterior al nacimiento, cubierta con asignación familiar; posibilidad de ampliar la licencia de 90 días con haberes hasta seis meses más sin percibir haberes); licencia por lactancia; licencia por paternidad.

Sin embargo, existen otras situaciones no alcanzadas por esta normativa. Por ejemplo, no prevé el cuidado por familiar enfermo, a pesar de que las distintas partes involucradas lo reconocen como una cuestión necesaria. El cuidado por familiar enfermo está previsto solo por algunas negociaciones colectivas (para los hombres, solo existe por razones extremas; para las mujeres, se incluyen más situaciones, lo que va en consonancia respecto de a quién se le asignan las tareas de cuidado en el imaginario social).

Con respecto al tema de la adopción, Bonetto mencionó que en la Argentina existe un gran déficit que se empieza a cubrir, de a poco, a través de convenios colectivos. Las mujeres y varones que deciden ser padres adoptivos tienen que negociar con sus empleadores o tomar vacaciones. No obstante, en algunos convenios se reconoce una licencia remunerada para las madres que va desde los 10 a los 60 días según el caso. Por otro lado, al padre adoptivo se le otorga una licencia que va desde los 4 a los 10 días.

Frente a lo expuesto, se puede sostener que la negociación colectiva avanza en el buen camino ya que resolvió cuestiones que la ley no preveía, como el cuidado del familiar enfermo o la licencia por adopción. Además, mejoró la licencia por nacimiento, la licencia por paternidad y el descanso por lactancia (1 hora en total), entre otras cosas.

En relación con las guarderías, la Ley de Contrato de Trabajo dispone que en aquellos establecimientos en los que presten servicios al menos cincuenta trabajadoras, el empleador deberá habilitar salas maternas y guarderías. Sin embargo, este artículo nunca fue reglamentado. Su aplicación fue viabilizada solo a través de la negociación colectiva, lo cual incrementa los montos de compensación necesarios para cubrir el gasto de guardería. La

compensación se extiende solo a las mujeres, pero en algunos casos se compensa al padre cuando se acredita que la mujer no la cobra. Algunos convenios contemplan también la posibilidad de que, a decisión de la mujer trabajadora, la compensación sea para el gasto de la guardería o para cubrir parcialmente los gastos del salario de la persona contratada para ejercer el servicio de cuidado en el hogar.

La expositora menciona que, en estos esfuerzos se observa la necesidad de reconocer al cuidado como trabajo y de profesionalizarlo. En el 12 % de los convenios colectivos se prevén normas para guardería y el valor varía entre 300 a 1300 pesos. Los sectores que regulan esta cuestión son: UTEDyC (Unión de Trabajadores de Entidades Deportivas y Civiles), televisión, telefónico, obra sanitaria, luz y fuerza, gas. En el sector telefónico, se prevé también que la compensación sea percibida por el padre si tiene la tenencia de los/as hijos/as o si es viudo, hasta que se vuelva a casar. Por otro lado, en el sector ferroviario se está considerando la extensión de la licencia por maternidad y la regulación de la licencia por adopción.

Bonetto concluye que el camino para recorrer es largo y se ven avances positivos, sin embargo, hay casos en los que se tiende más a alejar que a conciliar el ámbito del trabajo de las mujeres con la vida familiar. Es necesario incorporar esta perspectiva al diseño de las políticas públicas vinculadas.

En la Unión Europea, donde se puede observar un nivel avanzado del reconocimiento de licencias, se identifica un problema: las licencias tienden a profundizar las brechas y agudizar el rol tradicional de la mujer en materia de cuidado. Mientras más normas alejen en forma justificada a la mujer del ámbito laboral, pero no les otorguen el mismo derecho a los hombres, más difícil será el acceso de las primeras al empleo y la promoción. Lo interesante es impulsar las normas regulatorias que concilien y equilibren el rol del cuidado entre los hombres y las mujeres.

En conclusión, para la expositora hay que promover la incorporación a través de normas convencionales que estén basadas en el nuevo ordenamiento familiar, y que contemplen tanto los derechos de paternidad como de la maternidad, es decir, con un enfoque de corresponsabilidad social en materia de cuidados.

Presentación de Zunilda Valenciano

La expositora comenzó su presentación mencionando que la economía del cuidado es un tema esencial y de derecho humano. En la Argentina, a pesar de que las organizaciones sindicales hayan luchado y logrado convenios, aún estamos muy rezagados.

Es importante resaltar que la responsabilidad por las tareas de cuidado no debe ser adjudicada únicamente a las mujeres. Y esto constituye un problema de Estado por lo que es el poder político el que debe decidir.

Para Valenciano, la solución no radica en que sean las mujeres desocupadas quienes se encarguen del cuidado de los niños. Por el contrario, esto sigue reproduciendo y profundizando el machismo en nuestra sociedad. El tema de cuidado es político: los hijos no son ni de los hombres ni de las mujeres, sino que hacen a la Nación, por tanto el Estado tiene que cuidar a su población para poder proyectarse a futuro y, así, crecer. Solo podemos avanzar como personas sanas y cuidadas.

La expositora señala que este es un problema que requiere decisión, sensibilización y concientización. Lo que más preocupa en este sentido es el cuidado de niños y niñas. Para que la sociedad avance y el país crezca, la población tiene que estar cuidada. Esto se logra cumpliendo con lo que se debe: tener locales para cuidado con profesionales a cargo.

Otro tema esencial es que los jardines u otros lugares de cuidado de niños y niñas, deben ser de calidad. Y este tema se torna fundamental si tenemos en cuenta que las consecuencias de no asegurar servicios públicos de cuidado de calidad generan grandes brechas de oportunidad que no podrán resolverse una vez que hayan sido efectuadas. A pesar de la importancia, los convenios colectivos no tratan los temas del cuidado y la desigualdad, sino que solo negocian los pisos mínimos.

Por otro lado, para Valenciano nos encontramos frente al “empoderamiento de la mujer”. En el empleo público se logró avanzar más: con respecto a las licencias, el colectivo del sector público logró cien días. En algunas jurisdicciones se llegó aun más lejos (en Tierra del Fuego, por ejemplo, donde se otorgan doscientos diez días de licencia). Con respecto a la licencia por paternidad, se consiguió que el plazo aumente ^a veinticinco días en Santiago del Estero, a treinta días en Neuquén y, en otras provincias, ^a veinte días. Sin embargo, la licencia por maternidad debería ser de ciento ochenta días por ley y no de noventa. Además, deberían ser licencias que se puedan compartir entre la madre y el padre. En Tierra del Fuego ya presentó un proyecto que constituye un ejemplo a expandir.

Por otro lado, la expositora menciona que es importante abordar el tema de los centros de cuidado en los lugares de trabajo. Desde su perspectiva, que el jardín se encuentre en el lugar de trabajo de la madre perjudica su desempeño y carrera laboral, porque la llaman constantemente. Un sistema mejor sería pagar los honorarios de la guardería o brindar bonos para tal fin. Y es necesario que este derecho esté reconocido para todos los trabajadores y no solo para las trabajadoras mujeres.

Es importante que se genere un cambio de mentalidad: ¿por qué se priva al hombre de asumir su rol de cuidador? Él también tiene derecho a compartir la familia y tener licencia por paternidad.

En resumen, la propuesta es llegar a treinta días para los padres y a ciento ochenta para las mujeres de todo el país.

Valenciano concluye su presentación mencionando que, con respecto al cuidado de los niños y niñas, se deben establecer jardines para trabajadores registrados y debe existir una legislación para el subsidio de jardines maternos. Es fundamental que este tema entre en la agenda de Estado y que se vea al cuidado como un derecho, porque los derechos se exigen. Y esto debe abarcar también el cuidado para personas de la tercera edad.

Debate final

Los comentarios iniciales resaltaron la importancia de abordar al cuidado en el marco del trabajo, ya que aún resta un largo camino hacia la política pública. El piso establecido por la Ley de Contrato de Trabajo constituye un piso muy mínimo que es necesario elevar, al promover, por ejemplo, otros espacios de discusión y negociación. Es fundamental tener una normativa más actual y crear políticas públicas desde una dinámica integral que involucre a muchos actores.

A continuación se discutieron cuestiones relativas a las características de la licencia por maternidad, en particular a su carácter no remunerativo. Los panelistas mencionaron que esto se debe a que constituye una asignación familiar pagada por ANSES. El empleador contribuye con un porcentaje que se suma al monto de las asignaciones. Durante este período no se realizan aportes a la obra social (si bien se mantiene la cobertura de salud) ni a la jubilación. Hay varios proyectos para avanzar en este sentido, si bien algunos tienen aspiraciones más integrales mientras que otros son más específicos. Además, es necesario introducir el debate por el derecho a la paternidad: el padre tiene derecho a gozar de su derecho a cuidar.

En este punto, surge el interrogante sobre la situación de los niños y niñas cuyos padres son trabajadores informales y, por lo tanto, no tienen acceso a este tipo de licencias. Esta situación llama la atención sobre los retos que plantea la informalidad. El Ministerio de Trabajo se ocupó junto con el Ministerio de Desarrollo Social de ampliar la cobertura de los centros de desarrollo infantil como una manera de abordar esta problemática.

Se reconoce que existe poco financiamiento y falta el envío de la política de Estado en la materia de conciliación y cuidado. La dificultad se genera cuando no constituye un problema en la agenda gubernamental y, por tanto, no hay una propuesta elaborada. Esto supone el desafío y, a la vez, la oportunidad de poder reunir distintas experiencias y especialistas para la elaboración de una propuesta. El tema va creciendo en visibilidad y es clave para resolver el problema de pobreza estructural que existe en la Argentina. Este es el momento, y el tema de financiamiento surge como una cuestión clave.

Las presentaciones fueron insumos importantes para hablar de lo que está pasando. El objetivo de estos espacios de diálogo es generar un ámbito que posicione el tema del cuidado en general y los distintos aspectos del cuidado que tienen que figurar en la agenda pública. Así, otro tema importante que surge se relaciona con el rol de los gobiernos locales en materia de provisión de servicios de cuidado.

Los municipios trabajan fuertemente asumiendo incluso la responsabilidad de proveer desde el Estado servicios de cuidado, como en los casos de Quilmes, Morón, Lanús. Sin embargo, por ahora los recursos limitados con los que se cuenta restringen, también, la oferta. En este contexto surge el interrogante por el criterio de admisión que debería utilizarse. Hoy en día, se reconoce que no es aconsejable limitar el acceso a la población más vulnerable ya que la interacción entre niños y niñas de distintos sectores socioeconómicos tiene una comprobada incidencia positiva sobre el desarrollo infantil.

Por otro lado, se registran diferencias también en términos de acceso a licencias según la ubicación geográfica. Datos de un relevamiento de 2006 muestran las diferencias que existen entre entrelas diferentes provincias en materia de licencias: en algunos casos, la licencia es de ciento ochenta días y en otras, solamente de noventa; estas diferencias no responden a criterios claros o explicitados. Resulta necesario homogeneizar el acceso a las licencias y asegurar que en todas las provincias sea de, al menos, ciento ochenta días.

**Diálogos
sobre
políticas
de cuidado
en la
Argentina**

Los **Diálogos sobre políticas de cuidado en la Argentina** constituyen un ámbito que nuclea a funcionarios públicos de distintos niveles jurisdiccionales, miembros del Poder Legislativo, actores sociales y económicos, académicos y representantes de organismos de cooperación internacional con el objetivo de informar el debate público sobre la materia.

Son coorganizados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), UNICEF, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), a través de su Programa de Protección Social.