

Enero de 2021
Observatorio del
Derecho Social

Secretaría de Igualdad
de Oportunidades
y Género

Políticas de Cuidado



Introducción

Lavar la ropa, cocinar, sacar la basura, dar un remedio a una persona enferma, ayudar con los deberes escolares de los niños, son algunas tareas de cuidado que realizamos en forma cotidiana. Puede ser en nuestras casas o barrios; o en nuestro empleo si formamos parte del llamado “sector laboral de cuidados”: empleadas de casas particulares, docentes, auxiliares de educación, cocineras, trabajadoras/es de la salud, de lugares de infancia y adolescencia, recolectoras/es de residuos etc.

Todas ellas son un trabajo, en tanto generan un desgaste en nuestros cuerpos, insumen tiempo y energía física y emocional. Dependiendo del lugar donde se realizan, generalmente no son pagas o son mal pagas. Se vivencian como naturales, invisibles, desvalorizadas, “propias de las mujeres”. Sin embargo, son imprescindibles para la vida porque la forma en la que está organizada la sociedad, requiere que alguien garantice el cuidado y el sostenimiento de la vida física y emocional para que los adultos o futuros adultos estén en condiciones de trabajar y seguir manteniendo la reproducción del sistema.

Cuando alguien realiza tareas de cuidado en la esfera laboral (pública) como hospitales, restaurantes, escuelas, etc. pareciera ser claro que son un trabajo y por lo tanto, merece ser remunerado; pero si se realizan en los hogares (esfera doméstica) o en las comunidades (por ejemplo comedores barriales) su carácter de trabajo suele ser más borroso.

Pese a que todos, a lo largo de la vida, necesitamos ser cuidados, estas tareas no pagas o mal pagas, no las asume la sociedad en forma equitativa, sino que recaen en las mujeres y cuerpos feminizados. Esa desigual distribución de la organización



social de los cuidados es producto de la división sexual del trabajo, que estipula culturalmente cuál es el rol, trabajo, tareas de las mujeres, cuál el de los varones y también el “lugar” de las personas LGTBIQ.

Cuando las trabajadoras, pero especialmente las de los sectores más empobrecidos, buscan empleo, mayoritariamente tienen ofertas laborales en las actividades peores pagas asociadas al cuidado (casas particulares, auxiliares de la educación y docencia, enfermería, cuidado de personas etc.) y generalmente informales (sin aportes) que atentan contra su autonomía económica presente y futura (jubilaciones). Además, la mayoría cargan con una doble jornada de trabajo, debido a las tareas domésticas que realizan en sus hogares y para sus familias. Estas exigencias en torno al trabajo doméstico empujan a que muchas mujeres se inserten en empleos de jornadas reducidas, informales y precarios o contraten fuerza de trabajo femenina, también mal paga y precarizada, para que realicen esas tareas y poder conciliar el trabajo remunerado con su vida familiar.

Si bien a lo largo de la historia reciente, ha habido avances en materia de licencias y asignaciones para las mujeres trabajadoras, la forma de regulación sigue fortaleciendo el modelo familiar tradicional (también conocida como familia nuclear cis¹ heterosexual). Esa lógica de organización familiar mantiene las responsabilidades del cuidado familiar (hijos, adultos mayores, personas enfermas o con algún tipo de discapacidad) a cargo de las mujeres.

Datos sobre empleo femenino y tareas del cuidado

La realidad de las mujeres está reflejada en algunos indicadores económicos tales como: el uso del tiempo, ingresos, participación en el mercado de fuerza de trabajo, y segmentación horizontal y vertical laboral. Según las estadísticas publicadas por el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad², en Argentina **9 de cada 10 mujeres realizan las tareas de cuidado**, que significan, en promedio 6,4hs diarias invertidas en trabajo no remunerado. Esto equivale a **3 veces más del tiempo que dedican los varones**.

¹ Las personas cis son aquellas cuya identidad de género está alineada con el sexo asignado al nacer.

² www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mesa-interministerial-de-politicas-de-cuidado.pdf
www.argentina.gob.ar/sites/default/files/los_cuidados_-_un_sector_economico_estrategico_0.pdf

A partir de las medidas de aislamiento social, preventivo y obligatorio, el INDEC publicó un informe sobre el impacto de la COVID-19 en los hogares del Gran Buenos Aires³ y⁴, que da cuenta del incremento del tiempo dedicado en las tareas del cuidado y el mayor volumen de esas tareas:



- **Más de la mitad de los hogares encuestados incrementaron el tiempo dedicado a tareas domésticas**, aumentando a un 72,5% en el caso de hogares con presencia de menores.
- El tiempo de limpieza, preparación de alimentos y compras aumentó más en el caso de los estratos de mayor nivel educativo, siendo estos los hogares que previo a la pandemia solían contar con mayor participación de las trabajadoras de casas particulares.
- **La mayor parte de este incremento de tareas del hogar fue absorbida por 6 de 10 mujeres** y sólo en 2 de cada 10 hogares el esfuerzo es realizado por varones.
- Apenas el 15% de los hogares afirmó que hubo una distribución equitativa entre los varones y mujeres del hogar.
- En cuanto a distribución de las actividades de cuidado, solo es equitativa en el 7% de los hogares.
- **7 de cada 10 mujeres se dedicaron a las tareas de apoyo escolar** que se incrementaron en un 66%.

La desigual distribución de esas tareas, permite explicar por qué las mujeres tienen una menor participación en el mercado laboral⁵ o se emplean en puestos de menor carga horaria:

- La tasa de actividad de las mujeres es de 41.2% y de 58% en varones
- La tasa de empleo es de 35.6% en mujeres y de 50.6% en varones.
- Los trabajos a los que acceden son más precarios e informales: el 25.4% no percibe descuento jubilatorio. Todo ello contribuye a que estén más expuestas a despidos sin indemnización, así como a ausencia de cobertura de salud y jubilaciones, etc.

Según el informe especial Covid-19 sobre la **autonomía económica de las mujeres en la recuperación pospandemia** de la CEPAL en 2020 “se registró una contundente salida de mujeres de la fuerza laboral en toda la región, quienes, por tener que **atender las demandas de cuidados en sus hogares, no retomaron la búsqueda de empleo**. La tasa de participación laboral de las mujeres (es decir, mujeres buscando trabajo) se situó en 46 por ciento en 2020, seis puntos por debajo de 2019, cuando 52 por ciento de las mujeres en América Latina y el Caribe estaba trabajando o buscando trabajo. La de los hombres también cayó, pero sigue siendo significativamente mayor incluso que en niveles pre pandemia: 69 por ciento”.

3 https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EICOVID_primer_informe.pdf

4 <https://economiafeminita.com/crisis-de-cuidados-en-tiempos-de-pandemia/>

5 https://ecofeminita.github.io/EcoFemiData/informe_desigualdad_genero/trim_2020_02/informe.nb.html

En cuanto a ingresos, los últimos datos indican que:

- En promedio, las mujeres perciben un 22.6% menos que los varones, brecha que asciende a un 33,5% en las trabajadoras informales (sin descuento jubilatorio).
- Las mujeres son quienes se ven más afectadas por la desocupación, representando un 13.5% y 28.5% en las más jóvenes.



Las mujeres que trabajan en las actividades de “casas particulares”, perciben los salarios más bajos del país. El sueldo de una empleada de casas particulares está apenas por encima del salario mínimo vital y móvil y de la línea de indigencia (canasta básica total). Además, se trata de un sector con el índice más elevado de informalidad (apenas 4 de cada 10 se encuentran registradas) así como de situaciones de violencia y acoso, siendo el sector de los más afectados durante el Aislamiento Social y Preventivo. Se calcula que unas 27 mil trabajadoras han perdido su fuente de trabajo, según el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y 240.000 (40%) en todo el país, según los datos del INDEC.

Otro sector afectado por la pandemia son las llamadas “cuidadoras domiciliarias”, quienes se encuentran bajo la Ley Nacional 26.844 del personal de casas particulares o sin encuadramiento, siendo en su mayoría monotributistas. Entendemos que, este amplio colectivo de trabajadoras y trabajadores cuya formación y responsabilidad particular en el cuidado de personas adultas, niños, personas enfermas o con discapacidad, requiere un abordaje esencial en la política de cuidados.

Sólo en el IOMA, alrededor de 12 mil trabajadores/as, en su mayoría mujeres, realizan sus tareas en situación de precariedad laboral, bajos salarios, demoras en el cobro, sin adecuada protección por accidentes laborales, y expuestas a situaciones de violencia y acoso laboral. Sus matrículas son otorgadas por el Ministerio de Salud y su formación depende, principalmente, del sector privado.

Además, en septiembre de 2020, la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, a cargo de la economista Mercedes D’Alessandro, presentó el cálculo del aporte económico que

significan las tareas de cuidado y dio cuenta de que el trabajo doméstico no remunerado representa el 15,9 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI), y es el sector de mayor aporte en toda la economía, seguido por la industria (13,2%) y el comercio (13%).

La situación es aún más grave si se considera la realidad que atraviesan las mujeres trans, travestis y transexuales. Estos colectivos prácticamente no tienen presencia en el empleo registrado. Según un relevamiento realizado a la población trans por el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires en el año 2017, un 80 % nunca tuvo empleo formal y un 70 % nunca accedió al menos a una entrevista laboral.

Políticas públicas de cuidado y el rol del Estado

En Argentina aún no se ha abordado una política integral de cuidados desde un paradigma diferente al del mercado, que esté centrada en el cuidado de la vida. Si bien hubo avances importantes en políticas dirigidas hacia grupos de la población en situaciones de vulnerabilidad, no se avanzó en el cuidado como un derecho de ciudadanía, que permita un acceso equitativo al derecho de ser cuidados y de cuidar (o no cuidar) a toda la población.

Desde la década del '90 hubo un profundo deterioro en los sectores estatales de cuidado como salud, educación, seguridad social, etc. generando un impacto negativo en las condiciones laborales de los trabajadores que se extiende hasta la actualidad: precarización laboral y precarias condiciones de infraestructura, falta de insumos y de personal, pérdida salarial entre otros. El retiro del Estado de su función social, afectó los servicios públicos generando un vaciamiento en los cuidados de la población y recayendo esta tarea con mayor fuerza sobre la población feminizada.

La ausencia de servicios de cuidados repercute con mayor impacto en los sectores de la población más empobrecida y en aquellos más alejados de los centros urbanos como es el sector de las trabajadoras rurales, donde aún en la actualidad existen altos índices de trabajo infantil ya que los niños deben ser llevados al campo con sus familias ante la falta de jardines materno paternos y educación de doble escolaridad. Esto se complica aún más con los bajos salarios y trabajos no registrados de las trabajadoras rurales.



Otro sector de la población fuertemente afectado son los adultos mayores y personas con discapacidad a partir de los recortes de prestaciones en el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. A partir del achicamiento de los servicios de cuidadores domiciliarios, la búsqueda del servicio quedó en manos de las afiliadas con la cobertura de un subsidio que cubre apenas una parte del gasto. Esto generó la transferencia del resto del pago del servicio a las posibilidades económicas de la persona, o fue asumido como trabajo de cuidado no remunerado por las familias, recayendo especialmente en las mujeres.



Si bien en los últimos 20 años, se avanzó en la instrumentación de programas de transferencia de ingreso hacia los sectores más pobres, durante el gobierno macrista, el endeudamiento masivo, la destrucción del empleo, el vaciamiento de los programas sociales, la caída del salario real y la suba de precios, limitó fuertemente la capacidad del Estado para enfrentar la pandemia a comienzos de 2020.

El nuevo gobierno recuperado por el voto popular con los desafíos socio-sanitarios que impuso la pandemia, realizó una fuerte inversión en el sistema sanitario de salud y en políticas transitorias para paliar los niveles de pobreza. No obstante, quedó en evidencia la crisis estructural de vastos sectores de la población y de los sectores laborales del sector.

Sin duda la pandemia puso en el centro de la escena la importancia vital de los cuidados de la población y el papel irremplazable del Estado en su garantía. Por lo que avanzar en una política integral de cuidados llame un debate imprescindible de ser abordado con el aporte y compromiso de todos los sectores involucrados.

Breve repaso de las políticas desarrolladas

Desde la recuperación de la democracia, se implementaron distintas medidas coyunturales para paliar la situación de la población más empobrecida, basada en ayudas alimentarias o transferencias monetarias a las infancias, adultos mayores, personas con discapacidad y grupos de mujeres.

Entre las medidas vigentes se encuentran las asignaciones por embarazo, adopción e hijos:

- **la asignación por embarazo para protección social**, para mujeres desocupadas, informales con ingresos iguales o inferiores al Salario Mínimo, Vital y Móvil, monotributistas sociales, trabajadoras de servicio doméstico registradas, personas inscriptas en algunos programas sociales.
- **la asignación por maternidad** para trabajadoras registradas en relación de dependencia,



del servicio doméstico registradas o que se encuentren cobrando por una Aseguradora de Riesgos de Trabajo.

- **la asignación familiar por prenatal, la asignación por maternidad down y la asignación por nacimiento o adopción**, todas ellas para trabajadoras/es en relación de dependencia permanentes y de temporada, monotributistas con categorías A hasta H, que se encuentren cobrando por una Aseguradora de Riesgos del Trabajo, que cobren la Prestación por Desempleo o personas que cobren la Pensión Honorífica de Veteranos de Guerra del Atlántico Sur.
- **La asignación universal por hijos** para toda persona desocupada, no registrada (sin aportes), del servicio doméstico, monotributista social o inscrita en algunos programas de Trabajo.
- **Asignación familiar por hijo:** para trabajadoras/es en relación de dependencia registradas; monotributistas; de temporada con reserva de puesto de trabajo; que cobre por una Aseguradora de Riesgos del Trabajo; que cobren la Prestación por Desempleo; personas que cobren la Pensión Honorífica de Veteranos de Guerra del Atlántico Sur; jubilados y pensionados.
- **La pensión no contributiva para madre de 7 hijos:** para argentinas o naturalizada con al menos un año de residencia antes de realizar la solicitud. Si es extranjera, haber residido en el país al menos durante 15 años antes de realizar la solicitud. No ser titular de una jubilación, pensión o retiro, de carácter contributivo o no contributivo, otorgado por cualquier régimen previsional. No poseer bienes, ingresos, ni recursos de otra naturaleza que permitan su subsistencia y la de su grupo familiar conviviente, ni parientes obligados a prestar alimentos. El cónyuge o concubino de la solicitante no puede ser titular de una pensión por vejez o de una pensión por invalidez de carácter no contributivo.

Si bien estas asignaciones son una ayuda económica para los hogares, muchas de ellas tienen un **enfoque maternalista** que refuerza la responsabilidad de los cuidados sobre los cuerpos feminizados o gestantes e invisibiliza otras formas de crianzas y redes de cuidado.

También existen políticas destinadas a paliar el cuidado de adultos mayores, personas con discapacidades e hijos menores víctimas de violencia de género o intrafamiliar, que se focalizaron en una población fuertemente afectada por la falta de políticas integrales. Entre estas se encuentran **las jubilaciones** que reconoce el trabajo de mujeres no incluidas en el mercado

laboral que dedicaron su vida a los trabajos de cuidados familiares o personas que se desempeñaron en trabajo informales, **las asignaciones por hijo con discapacidad, las pensiones no contributivas por vejez o invalidez y la reparación económica para hijos** que hayan sido víctimas de violencia de género o intrafamiliar en algunos supuestos.

Una medida para paliar la situación de los sectores más empobrecidos, fue la del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). El Gobierno Nacional, otorgó una ayuda económica a las familias frente a la pérdida o disminución de sus ingresos durante la emergencia sanitaria generada por el COVID-19. El IFE llegó a casi 9 millones de trabajadores de la economía informal, monotributistas sociales, monotributistas de las categorías A o B y a trabajadoras y trabajadores de casas particulares y personas que se encuentran desempleadas. Durante 3 meses.

Avances colectivos

Les trabajadores y sus organizaciones sindicales a través de la negociación colectiva, avanzamos en mejoras en materia de cuidados y usos del tiempo. Algunos convenios y acuerdos por empresa o por actividad incluyen: **aumentos de días en las licencias por maternidad y paternidad** (recayendo aún los cuidados mayoritariamente en las mujeres y cuerpos feminizados), **incremento en las licencias por lactancia, lugares de lactancia en los sectores de trabajo, lugares de cuidado materno-parentales, incremento de las licencia por excedencia** (aún limitada sólo a la madre), **incremento de días por estudio, así como la última y novedosa licencia laboral por situaciones de violencia de géneros.**



Otro logro importante en nuestro país es la **ley Nacional 26.844 para las/es trabajadoras/es de casas particulares** y la conformación de la Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares. Esta norma marca un hito en el reconocimiento de los derechos en un sector de trabajadoras de los cuidados, fuertemente invisibilizadas, precarizadas y expuestas a situaciones de violencia y acoso en su ámbito laboral.

Otros avances para el conjunto de los trabajadores en materia de cuidado, producto del trabajo de distintas organizaciones sindicales y centrales son: la reciente ratificación del Convenio 190 de la OIT sobre violencia y acoso en el mundo del trabajo que reconoce el derecho de toda persona a un ambiente de trabajo libre de violencia y acoso, incluidos la violencia y el acoso por razón de género y la Ley Micaela que establece una capacitación obligatoria en materia de género y violencia de género para todas las personas que trabajan en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Nación.

El cupo laboral para personas con discapacidad es una deuda pendiente a que se efectivice. Estamos avanzando en los últimos tiempos gracias al impulso y organización en los ámbitos sindicales de los derechos de las personas LGTBIQ en el cupo laboral trans, principalmente en los ámbitos estatales.

Propuestas de la CTA-A

Desde la CTA-A saludamos la creación del Ministerio de la Mujeres, Géneros y Diversidad por parte del nuevo Gobierno Nacional. La existencia del ministerio es una conquista ganada con la lucha de los movimientos feministas y de las fuertes alianzas que construimos desde el sindicalismo feminista en la Argentina.

Esperamos que desde allí se impulse el tema de los cuidados como eje político de articulación transversal interministerial. En este sentido, la convocatoria al debate sobre una Ley de Cuidados es un horizonte alentador.

Entendemos que la política de cuidados debe tomarse como un eje articulador y dinamizador de las políticas públicas. En tiempos de pandemia y post pandemia, queda en evidencia el rol fundamental de los estados por sobre los mercados.

Es fundamental, como se analiza a nivel internacional, promover los cuidados como un derecho de ciudadanía a ser cuidados y a cuidar en condiciones dignas. Desde esa perspectiva, invertir en el derecho al cuidado, posibilita la generación de puestos de trabajo genuinos, que dinamicen la salida de la crisis y resuelvan uno de los núcleos que sostiene la desigualdad de géneros: la división sexual del cuidado.

Un marco legal para desarrollar esas políticas son los Tratados y Pactos Internacionales de Derechos Humanos. Estos, si bien no incluyen el “derecho al cuidado” en forma explícita, contemplan un abanico de derechos sociales, que van desde el derecho a una alimentación de calidad y en cantidad suficiente hasta el desarrollo de sistemas de seguridad social amplios que incluyan a toda la población y no solamente a quienes estén asalariados, pasando por el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda y al trabajo⁶.

Entendemos que las políticas de cuidados deben tender a ser universales. Partiendo de un claro diagnóstico hacia quienes están dirigidas y con una perspectiva transversal de género. Es fundamental considerar las distintas formas de organización familiar, posición socioeconómica, las diversas identidades de género, y estar enfocadas en modificar la desigual distribución de la organización social de los cuidados, producto de la división sexual del trabajo.

Además, consideramos que debe ponerse el foco en el financiamiento. Por ello, alertamos que el fuerte endeudamiento y el pago de los intereses de la deuda externa, puede ser una posible restricción a la ampliación de políticas de cuidado integral en la Argentina. Lamentablemente, esta preocupante situación no se ve contemplada en el Presupuesto aprobado por el Congreso Nacional para 2021.



⁶ Para profundizar la perspectiva del cuidado como un derecho humano: <https://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/4/32494/serie87.pdf>



Una ley de cuidados, para ser integral, debería incluir:

- Políticas que generen trabajo estable en condiciones laborales y salariales dignas, así como jubilaciones y pensiones que cubran las necesidades básicas de toda la ciudadanía.
- Acuerdos tripartitos de reducción de las jornadas laborales, sin rebaja salarial, que motiven la generación de mayores puestos de trabajo y faciliten la corresponsabilidad en los trabajos de cuidado en los hogares.
- Políticas de inversión estatal destinadas a los sectores de cuidados que garanticen los derechos de los trabajadores en cuanto a condiciones laborales, salarios y jubilación digna.
- Jerarquización y reconocimiento salarial, con generación de empleo genuino y digno, de los trabajos de cuidados comunitarios no remunerados.
- Creación de un Observatorio Nacional del Estado para la generación de estadísticas en materia de cuidados o su relevamiento en el marco del INDEC.
- Creación de un registro nacional de cuidadores y lugares de cuidado.
- Creación y desarrollo federal de carreras/tecnicaturas de formación de cuidadores, por parte de los Estados, para la jerarquización y profesionalización de los cuidadores domiciliarios. Para ello, el contenido curricular debe contener: las necesidades de los adultos mayores, infancias y personas con discapacidad; los distintos modelos familiares y formación en géneros y diversidades.
- Garantizar la organización y sindicalización de los cuidadores e impulsar su reconocimiento y encuadramiento como trabajadores, con salarios y condiciones laborales dignas.
- Salario universal para las personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza y/o estén imposibilitadas de trabajar.
- Asignación Universal para los mayores de 65 años que no sean beneficiarios de jubilaciones.

- Salarios familiares universales: los llamados salarios familiares, al no ser universales, marcan una profunda inequidad hacia las niñeces, de acuerdo al ingreso o registración laboral de la persona empleada.
- Ampliación de los servicios de cuidados de salud, poniendo énfasis en la atención primaria y domiciliaria.
- Ampliación de los servicios de jardines para las infancias en los barrios, lugares de estudio, de trabajo, empresas y de escuelas de doble jornada en todo el país.
- Políticas para las personas con algún tipo de discapacidad: entre el 10 y el 15% de la población mundial requiere de licencias o de reducciones horarias por cuidados específicos. Ello no debe implicar una pérdida salarial.
- Garantizar el acceso a la educación para niñas y adolescentes con discapacidades mediante maestras integradoras, domiciliarias, acompañantes terapéuticos, etc. financiados por el Estado, las obras sociales y/o pre-pagas.
- Políticas integrales de cuidados de la vida que promuevan: la protección de las infancias, adolescentes, jóvenes y adultos, la independencia de las adultas mayores y fomenten mayores niveles de autonomía.
- Desarrollar dispositivos de cuidados que promuevan el enriquecimiento y la integración de las niñeces y personas de distintas edades, evitando el aislamiento y la soledad con el intercambio de la convivencia.
- Impulsar por parte del Ministerio de Trabajo la ampliación en los convenios colectivos de trabajo y acuerdos sectoriales, de cláusulas con perspectiva de género de transferencia monetaria y compensación en tiempo de políticas de conciliación del trabajo y los cuidados que impiden la accesibilidad y desarrollo laboral de las mujeres.
- Políticas de vivienda y urbanización con eje en los cuidados y con prioridad de acceso para las poblaciones más vulnerables: personas con discapacidad, adultas mayores, niñeces, pueblos originarios, etc.

Como ya mencionamos, se debe avanzar en políticas universales que generen derechos de ciudadanía. De resolverse instrumentos focalizados, deberían ser temporales, en el marco de un proyecto de universalización de derechos. Las políticas deberían tender a modificar la responsabilidad de los cuidados que recaen excesivamente en los hogares, en particular sobre las mujeres y los cuerpos feminizados, avanzando en la responsabilidad de los Estados, empresas y organizaciones sociales



Géneros y Diversidades

