

Políticas públicas de cuidado. Análisis comparativo entre el sistema uruguayo y el proyecto de ley argentino

Autoras:

Insaurrealde, Emilse (CCT CONICET La Plata) insaemi@gmail.com

Vallejos, Mariángeles (CONICET-CEREN/CIC-PBA) mariangelesvallejos@gmail.com

Resumen

En los últimos años el concepto de cuidado ha ganado relevancia en el campo de las Ciencias Sociales sobre todo a partir de lo que se ha definido como Crisis del Cuidado. Se trata de un síntoma de época que se expresa en la creciente demanda de servicios de cuidado debido a una serie de cambios demográficos (aumento en la expectativa de vida, creciente participación femenina en el mercado laboral, transformación en la conformación de los hogares) y que expone las dificultades para llevarlo adelante efectivamente. En América Latina son recientes los avances y los estudios en la materia, y su impulso ha sido acompañado por los reclamos del movimiento de mujeres y la incorporación de la agenda de género en el marco del Estado. Uruguay es un país pionero en la región que, a partir de la sanción de la Ley N°19.353 en el año 2015, implementó la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). Más cercano en el tiempo, Argentina presentó en mayo de 2022 el Proyecto de Ley “Cuidar en Igualdad” para la creación del Sistema Integral de Políticas de Cuidado de Argentina (SINCA). El presente trabajo realiza un análisis comparativo de ambos sistemas, uno en ejecución y el otro como proyecto de ley, para identificar las definiciones que cada uno de ellos aporta en torno al rol de las/los cuidadoras/es. Este abordaje se enfoca en dos dimensiones de interés, por un lado, las maneras en que se concibe la participación de las familias en los cuidados, y por otro, el papel de los/las cuidadoras/es remunerados no familiarizados en tanto trabajadores. Un primer análisis de estos documentos indica que ambos textos reconocen el cuidado como un derecho, cuyos beneficiarios son las personas que reciben estos cuidados (niñez, personas adultas dependientes) pero también las personas cuidadoras. En este último grupo ambas leyes buscan jerarquizar y reconocer a las cuidadoras remuneradas como trabajadoras/es sujetos de derecho. Al mismo

tiempo, se plantean propuestas de rasgo familista para las cuidadoras no remuneradas, centradas fundamentalmente en regímenes de licencia.

Introducción

Este trabajo de carácter exploratorio y analítico busca hacer una descripción de dos instancias de intervención estatal en el marco de los cuidados. A partir de la Ley N°19.353 del año 2015, que implementó un Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) en Uruguay y el Proyecto de Ley “Cuidar en Igualdad” argentino, pretendemos dar cuenta de puntos en común y desafíos que las políticas asumen en la región. Tomamos como punto de partida los aportes en la materia que aportó el trayecto por el seminario Sistemas y Políticas de Cuidado en América Latina de la Especialización Políticas de Cuidado con Perspectiva de Género del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

En un panorama general, es posible ver que en Latinoamérica se han registrado avances en el reconocimiento de los cuidados como un derecho, tanto de quienes los reciben, como de quienes los brindan, esto último supone garantizar además el derecho a brindar cuidados en condiciones dignas. En este sentido, para el análisis tomamos dos casos que resultan interesantes para contraponer por tratarse de propuestas que se encuentran en diferentes momentos: la política uruguaya puesta en marcha desde 2015, no sin tropiezos y tensiones, y el Proyecto de Ley argentino “Cuidar en Igualdad” que, presentado por el mismo Poder Ejecutivo, pretende -en caso de ser aprobado- intervenir en la materia desde un paradigma de derechos. Es decir, una política en marcha y un proyecto de ley que retoma elementos del primero y en cuya redacción participaron especialistas uruguayas.

Sobre los casos propuestos, buscamos caracterizar especialmente el rol que cada texto le otorga a las cuidadoras¹ en el marco en que éstas brindan cuidados, pudiendo ser de manera remunerada o no-remunerada, sobre todo en el marco de las familias. Esto quiere decir que, entendiendo el cuidado como una relación que involucra, al menos, a dos personas, el presente trabajo pretende

¹ A lo largo de este trabajo nos referiremos al cuidado como una relación que contempla al menos a dos personas: una que cuida y otra que es cuidada. En este sentido, al polo cuidador lo nombraremos en femenino (las cuidadoras) ya que, si bien hay varones y otras identidades que realizan este tipo de actividades, en términos estadísticos son principalmente las mujeres quienes asumen esta responsabilidad, de manera remunerada y no remunerada. Para ampliar esta información se pueden consultar los resultados de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2021 (INDEC, 2022).

centrarse en el análisis del polo cuidador con énfasis en las responsabilidades y derechos que las normativas les asignan.

El recorrido por este trabajo, entonces, comienza con definiciones sobre el cuidado y sobre el Estado como garante de los cuidados. Continúa con las descripciones de los casos uruguayo y argentino, con una breve historización y con una caracterización de cada una de las propuestas. En estos mismos apartados se establecen puntos en común y diferencias donde, sobre todo, buscamos centrarnos en las omisiones que estos textos finalmente exponen sobre los cuidados. A continuación, y a modo de cierre, se reúnen algunas conclusiones del análisis y se presentan desafíos a futuro.

Cuidado y Estado

En torno del concepto de cuidado, Mary Daly y Jane Lewis (2011) lo proponen como una herramienta analítica del Estado de Bienestar que colabora en revelar las características de los dispositivos sociales establecidos en relación con las necesidades y bienestar personales. En este sentido, introducen el concepto de *social care*, como:

El conjunto de las actividades y relaciones que intervienen en la satisfacción de las necesidades físicas y emocionales de las personas adultas dependientes y de las niñas y niños, y los marcos normativos, económicos y sociales en los que aquellas se asignan y se desarrollan (Daly y Lewis, op.cit., p. 231)

Se trata de una concepción del cuidado que excede los límites de lo privado-familiar y se concibe en el marco de las responsabilidades estatales, que se rige con una normativa particular, donde tanto el mercado como las familias en la provisión de cuidados.

Gosta Esping-Andersen (1993) ha elaborado una tipificación muy útil para caracterizar los Regímenes de Bienestar, donde considera como criterio central la mayor o menor participación del mercado y/o Estado en la provisión de bienestar. Esto le permite identificar diferentes regímenes que pueden ubicarse en un continuum que inicia allí donde el mercado se identifica como proveedor fundamental frente a la ausencia del Estado (*Régimen liberal*), hasta regímenes donde el acceso a determinados derechos está supeditado o bien a la pertenencia a un grupo social corporativo (*Regímen corporativista*) o bien al simple hecho de pertenecer a ese Estado -ser ciudadanos-, sin obligación de demostrar pertenencia a una corporación o una condición de

necesidad (*Régimen social-demócrata*). Desde los feminismos, sin embargo, se ha criticado esa tipología por la ausencia de la familia como actor que también es susceptible de proveer bienestar, es por ello que posteriormente Esping-Andersen ha incluido al *Régimen familista* para caracterizar a las sociedades (sobre todo las mediterráneas) donde son las familias quienes amortiguan la falta de servicios estatales.

En este punto, resulta fundamental incorporar el concepto de Organización Social del Cuidado (OSC), entendido como la configuración de instituciones que regulan y proveen servicios de cuidado, y el modo en que los hogares de distintos niveles socioeconómicos, y sus miembros, se benefician del mismo. Este enfoque supone una conceptualización innovadora por el modo en que permite analizar las políticas sociales y su impacto sobre la configuración de las relaciones sociales y de género. En primer lugar, por introducir la categoría del cuidado en el examen de dichas políticas, incluso cuando éstas no plantean esa dimensión en su diseño ni en su implementación. En segundo término, por hacer explícito el impacto de género de estas intervenciones en la medida que –por acción o por omisión– o bien asocian a las mujeres con el cuidado y al cuidado con una actividad del ámbito privado, o bien, buscan garantizar la provisión de servicios que permitan desfamiliarizar parte del cuidado, facilitando a su vez, la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo remunerado (Faur, 2009).

En la región, la OSC se ha caracterizado por un Régimen de Bienestar de tipo familista, donde frente a la ausencia del Estado, la provisión de servicios de cuidado ha sido cubierta por los núcleos familiares de manera no remunerada, especialmente por mujeres, y el mercado se ha establecido como proveedor alternativo allí donde la cobertura es insuficiente o deficiente en su calidad. Pero además, en los sectores de menores ingresos, esta ausencia estatal ha sido cubierta por actores comunitarios que toman a su cargo las tareas de cuidado, estableciendo vínculos con el Estado, pero donde predominan las condiciones de precariedad en que se proveen estos servicios. Esto supone que algunos sectores de la población, los de mayor poder adquisitivo, podrán acceder al trabajo remunerado de trabajadoras del cuidado, en tanto otros hogares frente a la misma necesidad deberán apelar al cuidado familiar o comunitario.

Por esto, este núcleo familista de provisión de cuidados debe ser abordado teniendo en cuenta además que se ha tratado históricamente de tareas asociadas a una “*predisposición natural*” femenina, por lo que han recaído, en el marco de lo privado, en las madres, hermanas, hijas, nueras, en fin, mujeres que en el marco de la familia asumieron de forma no remunerada estas tareas. En el marco de lo público, y como actividad remunerada, las tareas de cuidado también

reproducen la misma división sexual del trabajo, además de caracterizarse por su precariedad. Esta situación se explica en parte por el contenido de estas ocupaciones, que al ser asociado a las mujeres y a la maternidad se encuentran socialmente poco valoradas, entendidas como tareas livianas y poco exigentes que no requieren, en teoría, ninguna instrucción formal. A esta idea, se suma aquella que señala que el cuidado “*tiene ya su propia recompensa*”, es decir, que sería una tarea que ofrece a quien la realiza una satisfacción intrínseca por lo que la mala remuneración no sería un elemento relevante. Finalmente, la precariedad de las condiciones se asocia también a la idea de que se trata de una tarea cuya productividad e impacto son menores en relación a otros sectores de la economía². Así, las tareas de cuidado remunerado se llevan adelante en un marco desjerarquizado, feminizado y sumamente vulnerable.

La crisis del cuidado, una demanda en aumento.

En los últimos años la demanda por servicios de cuidado se ha incrementado y eso se debe a una serie de cambios demográficos que han generado condiciones propicias para ello. Por un lado, el aumento de la participación femenina en el mercado laboral, aumenta la demanda de este servicio y constituye una de las estrategias con las que las familias organizan el cuidado (ya que estas mujeres, al menos en parte, no están disponibles para realizar esa tarea de manera no remunerada). Además, los cambios demográficos vinculados al aumento de la expectativa de vida han incrementado la demanda de cuidado de personas mayores, y al mismo tiempo, las transformaciones en los modos de conformación de los hogares -crecimiento de hogares unipersonales y/o de jefatura femenina- también han presionado sobre la demanda de cuidados para cubrir sus necesidades.

El Estado no siempre ha logrado cubrir esta demanda creciente, y en este contexto, el trabajo de cuidado constituye una fuente significativa de oportunidades laborales para las mujeres de la región, en donde acorde al informe realizado por la OIT en el año 2018 (cit. en Guimaraes, 2020) “el trabajo remunerado de cuidado representa, en nuestros países, el 16% del empleo global y no menos del 31% del empleo femenino”. Y por las condiciones en que se lleva adelante, de escasa regulación, relación individualizada con el hogar empleador, alta rotación y baja sindicalización, se convierte en un servicio accesible al menos para una parte de la población (Esquivel, 2012).

² Para el caso argentino puede consultarse el informe realizado por Ecofemidata de la EPH correspondiente al primer trimestre del año 2022. Allí se analiza la desigualdad de género del período a través de la presentación de la información desagregada vinculada al tipo de inserción en el mercado de trabajo, ingresos, cantidad de horas trabajadas y distribución de las tareas domésticas entre varones y mujeres.

La fragilidad de esta organización social del cuidado en la región, se ha puesto de manifiesto con fuerza a partir de la pandemia de COVID 19 que dejó al descubierto la vulnerabilidad en que se encuentran de las trabajadoras del cuidado, que en su informalidad han visto acrecentar la desigualdad y precariedad en que desarrollan sus tareas.

Como señala Esquivel (2012:157), el análisis de la organización social del cuidado (OSC) en la región muestra

“[...] un caleidoscopio de políticas, programas y regulaciones, con variado nivel de financiamiento y cobertura, no necesariamente coherentes entre sí, y a veces resultado de procesos ubicados en distintos marcos temporales (y políticos) que se descubre como capas geológicas de la política social [...]”

En este sentido Argentina y Uruguay poseen una suerte de recorrido asimilable en tanto, la alternancia de gobiernos progresistas con otros de perfil neoliberal han generado en los últimos años un mosaico de propuestas en relación a los cuidados que los programas de creación de sistema nacionales integrados de cuidado buscan articular.

Caso uruguayo

La sanción de la Ley N°19.353 de Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) en Uruguay en el año 2015 significó para la región un proyecto pionero en cuanto a la colocación del tema de los cuidados en la agenda de trabajo del Estado. Esta propuesta fue posible no solo en el marco de un gobierno progresista, el Frente Amplio, sino también en un contexto de movilización y organización feminista, y de gran desarrollo y apoyo de los ámbitos académicos especializados.

La academia, tal como grafican Karina Batthyány y Natalia Genta (2020) aportó en la producción de conocimiento en torno a la diferenciación entre trabajo doméstico y de cuidados, donde este último presenta particularidades en tanto que se trata de una relación que se da en el marco de los hogares, donde se entablan vínculos y del cual no se percibe ninguna remuneración. Atender a esta situación llevó a las académicas uruguayas a investigar el tema a partir de *Encuestas de Uso del Tiempo y del Trabajo No Remunerado* y otros abordajes sobre las representaciones de los cuidados, sobre todo sobre sus asignaciones en el marco de las familias.

En este sentido en 2015 -y luego de un proceso de investigación previo que aportó evidencia en este sentido- se aprobó el SNIC y, posteriormente, se dio lugar a la implementación de un plan que consagró y garantizó el derecho al cuidado en Uruguay.

El SNIC tuvo como principio orientador el enfoque universal³, no discriminatorio, la calidad del servicio, la promoción de la corresponsabilidad, la descentralización territorial, la capacitación de los agentes del sistema y la integración (Batthyány y Genta, 2020, op. cit.). El presente sistema se focalizó en dos direcciones, el cuidado infantil y de adultos/as dependientes. Sobre el primer grupo, entre otras acciones, se incorporaron licencias maternales, paternales y un subsidio como es el *medio horario* que reduce la jornada laboral a los fines del cuidado tanto para varones como para mujeres hasta los seis meses del niño o niña. Respecto a los servicios, se reconoce la incorporación de Centros de Atención a la Infancia y la Familia (PLAN CAIF), construcción de Jardines de Infantes, centros SIEMPRE (espacios de educación y cuidados impulsados por sindicatos y empresas, dirigidos a la infancia lo que implicó un acuerdo de corresponsabilidad entre el sector privado, la comunidad y el Estado).

La asunción de un gobierno neoliberal en el año 2020 supone al día de hoy un desafío para el cumplimiento de los objetivos planteados en la ley.

Caso argentino

La situación argentina en términos de políticas de cuidado se fundamenta, primero, en una serie de tratados internacionales que el país adopta con fuerza de ley, donde los cuidados ya aparecen contemplados: CEDAW, tratado de Belém Do Pará, Convención de Derechos del Niño , Protocolo de San Salvador . Por fuera de esos tratados,

“...en el derecho argentino la corresponsabilidad del cuidado ha sido tíbiamente incluida en el corpus normativo. En materia de legislación laboral, el reconocimiento de las responsabilidades de cuidado de trabajadores y trabajadoras

³ Finalmente la universalidad no se logró y se dio paso a una política focalizada, sobre todo hacia los sectores con menores recursos lo que Karina Batthyány presenta como el principal problema de la política en Uruguay, donde “se negoció la universalidad”. Para ampliar este tema, sugerimos consultar la conferencia “Políticas públicas, ciencia y género” que la especialista brindó en el Centro Científico Tecnológico de La Plata (Canal CONICET La Plata, 2022)

se circunscribe, en la generalidad de los casos, a los períodos de licencia por maternidad” (Rodríguez Enriquez, C & Pautassi, 2014, p.108).

Como vemos, se trata de un Familismo Apoyado donde el Estado brinda dicho derecho pero son las mujeres-madres quienes deben asumirlo.

En función de esta situación, se observa que el cuidado está cobrando cada vez más visibilidad y, podría pensarse, se encuentra en un momento de ampliación respecto de paradigmas anteriores. El cambio de gobierno en 2019 (donde fue elegida por voto popular la fórmula Fernández-Fernández) buscó dejar atrás un paradigma político-económico de corte neoliberal para construir un modelo con mayor intervención estatal donde una de las apuestas más notables fue la creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. Es en este contexto que algunos temas que atañen directamente a las mujeres y al género, encontraron una plataforma desde donde impulsar una ampliación de derechos.

En este marco, en 2020, se crea la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado (MIPC), integrada por 15 organismos del Estado Nacional. Se trata de un espacio para diseñar políticas públicas cuyo horizonte es reconocer al cuidado como derecho, necesidad y trabajo, tres puntos que suponen un avance en la categorización de los cuidados. En este sentido, hacen parte de la mesa el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, el Ministerio de Desarrollo Social, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP-PAMI), los Ministerios de Salud y de Economía, por nombrar algunos. Allí se propone una labor mancomunada reconociendo, ante todo, la complejidad que implica crear política pública en torno al cuidado, que va más allá de las incumbencias en materia de género, de niñez o de discapacidad sino que atañe a todos los poderes del estado garantizar los derechos de sujetos cuidados y de cuidadoras/es.

En 2022, por su parte, se presentó el Proyecto Cuidar en Igualdad que propuso la creación del Sistema Integral de Cuidados Argentino lo cual significa un avance en la materia, y donde uno de los puntos más salientes tiene que ver con las licencias para no-gestantes, contemplando tanto la parentalidad como la homoparentalidad. Actualmente en Argentina la licencia por paternidad es de dos días y se proyecta llevarla, paulatinamente -y en un plazo de ocho años- a 90. En este caso, se continúa en un Régimen Familista Apoyado donde la familia es la beneficiaria de ese derecho.

Análisis comparativo

De las múltiples aristas a partir de las cuales podrían analizarse los sistemas de políticas de cuidado que propone cada uno de estos proyectos, mencionaremos aquellos lineamientos vinculados a las personas que realizan tareas de cuidado, tanto en el marco de las familias como de forma remunerada.

En primer lugar, ambas propuestas incorporan a las personas cuidadoras como sujetos de derecho y población objetivo de la normativa:

“Art. 8. Son titulares de los derechos establecidos en la presente ley: [...] B) Quienes prestan servicios de cuidado” (Ley N°19.353 de Creación del SNIC)

“Cuidar en Igualdad reconoce el derecho de todas las personas a recibir y brindar cuidados ... Protege a Todas las personas que cuidan, sea de forma remunerada o no [...]” (Proyecto “Cuidar en Igualdad”, Argentina)

En torno a la definición de los responsables del cuidado, se indica:

“Art. 2 [...] acciones y medidas orientadas al diseño e implementación de políticas públicas que constituyan un modelo solidario y corresponsable entre familias, Estado, comunidad y mercado”. (Ley N°19.353 de Creación del SNIC)

“1. Esto es un conjunto de políticas y servicios que aseguran la provisión, la socialización, el reconocimiento y la redistribución del trabajo de cuidado, entre el sector público, el sector privado, las familias y las organizaciones comunitarias y entre todas las identidades de género para que todas las personas accedan a los derechos de cuidar y ser cuidadxs en condiciones de igualdad” (Proyecto “Cuidar en Igualdad”, Argentina).

En torno al lugar de la familia en el cuidado, se observa un énfasis en la licencia por nacimiento como política:

“Art. 2 Las beneficiarias deberán cesar todo trabajo seis semanas antes de la fecha presunta del parto y no podrán reiniciarlo sino hasta ocho semanas después del mismo [...]”

“Art. 8 (Período de inactividad compensada en caso de paternidad).- El descanso a que refiere el artículo 7° de la presente ley, tendrá una duración de: A) Un máximo de diez días continuos. B) Un máximo de treinta días continuos, en los casos de nacimientos citados en el inciso tercero del artículo 2°; y en los artículos 2° bis y 3°, de la presente ley (se trata de complejidades en el nacimiento)” (Ley N°19.353 de Creación del SNIC)

Para el caso Argentino, resulta notable la denominación personal gestante y no-gestante a la hora de hablar de los/as beneficiarios/as de este derecho:

“Se extiende la licencia para personal gestante. El Proyecto prevé que la licencia de 90 días pase a ser de 126 días. Estos días podrán utilizarse durante los 45 días anteriores al parto y hasta 81 días posteriores, con opción de usar 30 previos y 96 luego del nacimiento. Además, el reconocimiento de “personal gestante” incorpora otras identidades de género a la licencia, en consonancia con los avances normativos y culturales en materia de diversidad y género.

Amplía licencias para personas no gestantes. El Proyecto prevé que la licencia por paternidad de 2 días que hoy se encuentra vigente en la legislación, pase a ser de 90 días para personas no gestantes, independientemente de su género. Respecto de su uso, 15 días deben ser utilizados apenas se produce el nacimiento y el resto pueden usarse dentro de los 180 días posteriores al nacimiento. Este aumento de las licencias para personas no gestantes se prevé progresivo, es decir que se realizará de manera escalonada: a partir la entrada en vigencia de la Ley [...] El Proyecto no implica ningún incremento de costos para lxs empleadorxs (sic) dado que se prevé que las nuevas licencias y la extensión de las vigentes sean financiadas por la seguridad social”. (Proyecto “Cuidar en Igualdad”, Argentina).

En el caso de Argentina, y en relación al régimen de licencias para el cuidado, el proyecto argentino incorpora a la población que históricamente ha quedado por fuera de esta cobertura por su inserción precaria en el mercado de trabajo:

“Establece el mismo régimen para personal de casas particulares, personal temporario de trabajo agrario y para toda la Administración Pública Nacional” (Proyecto “Cuidar en Igualdad”, Argentina)

Además, se explicita la necesidad de visibilizar y profesionalizar las tareas de cuidado, para mejorar las condiciones en que desarrollan su actividad, aunque en el caso del proyecto argentino no se señale en detalle la manera en que planea llevarlo adelante:

“Art. 9. El SNIC perseguirá los siguientes objetivos: [...] E) Profesionalizar las tareas de cuidados a través de la promoción de la formación y capacitación de las personas que presten servicios de cuidados, incentivando su desarrollo profesional continuo, el trabajo en equipos interdisciplinarios, la investigación científica, fomentando la participación activa de trabajadores y personas en situación de dependencia.” (Ley N°19.353 de Creación del SNIC)

“5. Reconoce y promueve el trabajo de cuidados remunerado. Obliga al Poder Ejecutivo Nacional a crear un registro nacional de trabajadoras y trabajadores del cuidado remunerado

con el fin de facilitar la instrumentación de las políticas antes mencionadas. Además, promueve la capacitación, la certificación de conocimientos, la remuneración adecuada y el reconocimiento de profesiones, tareas y oficios considerados trabajo de cuidados.

6. Reconoce y busca fortalecer el trabajo de cuidados en el ámbito comunitario. Obliga al Poder Ejecutivo Nacional a crear un registro de espacios comunitarios de cuidado, promueve la remuneración de quienes se desempeñan en el trabajo comunitario y la ampliación de la oferta de formación.” (Proyecto “Cuidar en Igualdad”, Argentina)

En ambos proyectos, además, se explicita la perspectiva de género al hacer referencia a la necesidad de reconfigurar la división sexual del trabajo en la distribución de tareas de cuidado, y proponer políticas tendientes a la corresponsabilidad de género y generacional. Es decir, incluye políticas culturales y de sensibilización que acompañen y fortalezcan las transformaciones en los otros ámbitos.

“Art.4. Son principios y directrices del SNIC [...] G) La inclusión de las perspectivas de género y generacional, teniendo en cuenta las distintas necesidades de mujeres, hombres y grupos etarios, promoviendo la superación cultural de la división sexual del trabajo y la distribución de las tareas de cuidados entre todos los actores de la sociedad” (Ley N°19.353 de Creación del SNIC)

“[es un proyecto que promueve la igualdad de género] porque contribuye a superar la división sexual del trabajo, que es la idea de que existen trabajos para mujeres y otros para varones y determina desigualdades en el acceso a derechos humanos fundamentales [y porque] promueve una organización social del cuidado más justa y con responsabilidades compartidas [...]” (Proyecto “Cuidar en Igualdad”, Argentina)

Discusión

Es innegable que, a partir del reconocimiento de la crisis de los cuidados, y su profundización a partir de la pandemia de COVID 19, la región en su conjunto ha virado su atención hacia la creación de una agenda de trabajo que incluye al cuidado como tema central de intervención. La realidad local de cada país, la organización de los movimientos feministas históricamente asociados a esta demanda y la voluntad política existente para llevar adelante las transformaciones necesarias, delinear oportunidades y limitaciones para los proyectos que se proponen incidir en la organización social de los cuidados.

Entre los múltiples aspectos que pueden ser analizados en relación a esta problemática, este trabajo se ha propuesto comparar las medidas dirigidas hacia las cuidadoras tanto en el ámbito remunerado como familiarizado. Reconocemos que uno de los desafíos más importantes que tienen por delante estas políticas públicas es, al mismo tiempo, lograr la des-familiarización de los cuidados y evitar la precarización de las condiciones de trabajo de quienes llevan adelante esas tareas de forma remunerada.

Como hemos visto hasta aquí, en el caso de Argentina los cuidados están ocupando un lugar de creciente interés en la agenda pública y política. El proyecto “Cuidar en Igualdad” busca intervenir en materia de género, a partir de instancias que promuevan la co-responsabilidad en los cuidados pero sin especificar de manera profunda las estrategias por fuera del otorgamiento de licencias y mejores condiciones para trabajadoras del cuidado, las cuales no se detallan. Queda expuesto que el cuidado como gran tema se aborda desde lugares puntuales por lo que la integralidad parece perderse de vista. Esta cuestión enciende luces de alerta puesto que en el debate parlamentario puede ocurrir que el texto sufra modificaciones y que por esta razón, los sesgos familistas se profundicen aún más.

Respecto de las medidas que se establecen en torno al Familismo Apoyado, un dato saliente en este sentido gira en torno a las licencias donde los costos se presentan como un gran interrogante, ya que se excluye a la parte empleadora de tener que pagarlos y se indica que será la seguridad social quien la asuma. Se trataría del cobro de un salario mínimo durante el tiempo que dure dicha licencia, y por tanto, cabe la pregunta respecto de si, una vez aprobada esta ley, los varones -especialmente- asumirán esta responsabilidad aún frente a la posibilidad de que se vean disminuidos sus ingresos. Si pensamos en los sectores medios, el salario promedio sobrepasa con creces lo estipulado por el salario mínimo, por lo que vemos ahí un potencial problema.

El nombrado proyecto no enfatiza en cuestiones más allá de la creación de la nombrada licencia o la extensión de la licencia por maternidad –llamada para personas gestantes- de 90 a 126 días. Sí se da cuenta de la obligación del Ministerio de Obras Públicas de la Nación a destinar anualmente al menos el 8.5% de su presupuesto a la ampliación de la infraestructura pública de cuidados del país, en este caso se puede suponer que el objetivo es crear Jardines, Guarderías, Casas de día para personas dependientes pero esto no lo fija el texto del proyecto de ley. En caso de crear esta infraestructura se podría contar con espacios de cuidado por fuera del hogar pero, nuevamente, no está expresado de esa manera. Por otro lado, se indica la creación de un registro, remuneración y formación de cuidadoras comunitarias, lo cual representa un avance en torno a

los espacios de cuidado organizados por la misma sociedad civil, lo cual constituye un hecho saliente al tratarse de casos de desfamiliarización que se lleva adelante actualmente por iniciativa colectiva.

Asimismo, el Estado debe estar presente para evitar la reproducción de las condiciones desiguales y precarias en que se llevan adelante las ocupaciones vinculadas al cuidado. Para esto resulta central la voluntad específica de fortalecer, valorizar y profesionalizar la tarea de las trabajadoras del cuidado, ofreciendo no solo oportunidades de capacitación y reconocimiento de saberes específicos, sino también estableciendo remuneraciones dignas y mejorando sustancialmente las condiciones de formalidad en que estas trabajadoras se incorporan al mercado laboral para garantizar el acceso al derecho de la protección social.

Por su parte, en el caso de Uruguay, la Ley hace referencia explícita a la universalidad para el acceso de derechos, sin vincularla a su relación con el mercado laboral. En el último informe presentado por el Sistema de Cuidados de Uruguay (Rendimos Cuentas-Informe Marzo 2020), se presentan las cifras de personas certificadas hasta la fecha para tareas de cuidados, y señalan que se ha ampliado la oferta formativa y los espacios para la validación de saberes. Si bien en el caso de Argentina, el proyecto se encuentra en etapa de revisión, la Mesa Interministerial de Cuidados ha presentado un primer informe anual 2020-2021, “100 acciones en materia de cuidado”, en donde se detallan algunas de las medidas que se han tomado en relación a los cuidados, algunas de ellas durante la pandemia: la creación de siete diplomaturas en Cuidados Integrales en convenio con la Universidad de La Matanza, y otras propuestas formativas destinadas a trabajadoras de casas particulares; y se señalan políticas de transferencia económica para quienes realizaron labor social en comedores, merenderos y otros centros barriales en el marco de la pandemia.

Reflexiones finales

El recorrido aquí planteado buscó poner de relieve el proyecto argentino “Cuidar en Igualdad” y contraponerlo con el SNIC implementado en Uruguay en tanto experiencia en la región en un contexto de mayor visibilidad de las tareas de cuidado como un ámbito donde es necesario intervenir en materia de política pública.

A modo de conclusión vemos de manera positiva la contemplación de la homoparentalidad en el caso del proyecto argentino lo que se constituye como un avance en materia de reconocimiento de derechos respecto de la ley uruguaya, que sostiene la denominación binaria a la hora de hablar de quienes hacen uso de las licencias por nacimiento. Aun siendo éste un punto más fuerte en la política argentina en cuanto a la co-responsabilidad de los cuidados, igualmente se sostiene un sesgo familista. No se menciona en el proyecto planes de incorporación de servicios de cuidado como pueden ser guarderías o jardines de infantes.

Al mismo tiempo, el proyecto argentino no repara en situaciones de cuidado de personas adultas dependientes y eso se presenta como una omisión significativa al hablarse de cuidados ya que se pasa por alto a un colectivo significativo y con expectativas de crecimiento en términos numéricos en los próximos años. En este sentido, no se reconocen proyectos de licencia por cuidado de personas adultas ni casas de día, como sí ocurre en el proyecto uruguayo.

Respecto del cuidado por fuera de la familia, es posible registrar en ambos documentos la valorización de las tareas de cuidado pero, en el caso argentino, con menos desarrollo respecto de las expectativas de formación para las cuidadoras. En tal sentido, vemos que para consolidar un sistema de servicios de cuidado de calidad, es fundamental la generación de oportunidades laborales social y económicamente valorizadas, y es un desafío que tanto en Uruguay como en Argentina aún está latente.

Con esta indagación exploratoria pretendemos dar cuenta de los cuidados como una cuestión de creciente interés para el Estado y las políticas públicas, pero donde es necesario seguir profundizando. Pensar a los cuidados de manera integral podrá ayudar a saldar las deudas con las cuidadoras a quienes histórica y socialmente se les asignó esta responsabilidad para pasar a un sistema que garantice instancias de co responsabilidad y, por lo tanto, de pleno goce de derechos a ser cuidado/a y a cuidar.

Bibliografía

Batthyány, K. y Genta, N. (2018). Sociología de género y cuidados en Uruguay: el camino recorrido. En En: Rivera-Vargas, et. al. Políticas Públicas para la Equidad Social (Volumen 1) (pp. 127–137). Santiago de Chile: EDITOR COLECCIÓN POLÍTICAS PÚBLICAS, UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE.

Batthyány, K. y Genta, N. (2020). Uruguay: avances y desafíos en la investigación y las políticas públicas del cuidado. En En Guimaraes, Nadya e Hirata Helena (compiladoras) En El cuidado en América Latina (Colección). Editorial Medifé.

CONICET La Plata (6 de septiembre de 2022) *Primer encuentro del ciclo Políticas públicas, ciencia y género*. Youtube. https://www.youtube.com/watch?v=k-8SKW_RSA4&ab_channel=CONICETLaPlata

Daly, M. y Lewis, J. (2011). El concepto de “Social care” y el análisis de los Estados de Bienestar Contemporáneos. En Carrasco, C.; Borderías, C. y Torns, T. (eds.). El trabajo de cuidados: historia, teorías y política (pp. 225–233). Madrid: Catarata.

Esquivel, V. (2012) “Cuidado, economía y agendas políticas una mirada conceptual sobre la organización social del cuidado en América Latina” en La Economía Feminista en América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región. ONU Mujeres.

Faur, Eleonor (2009). Organización social del cuidado infantil en la Ciudad de Buenos Aires : el rol de las instituciones públicas y privadas 2005 - 2008. Tesis de doctorado. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.

Ecofeminita. (2022). Ecofeminita/EcoFemiData: informes ecofemidata. Zenodo. <http://doi.org/10.5281/zenodo.4540185>

Esping-Andersen, G. (1993). The three worlds of welfare capitalism. Princenton University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

INDEC (2022) Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2021 : resultados definitivos/ 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Instituto Nacional de Estadística y Censos. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/enut_2021_resultados_definitivos.pdf

Rodríguez Enriquez, C & Pautassi, L. (2014). La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina. Buenos Aires.