

## De la invisibilización al estallido de los cuidados: un recorrido posible

Yussef Becher<sup>1</sup>

Recibido: 12-09-2021

Aceptado: 14-12-2021

### Resumen:

En este texto se propone trazar un camino por algunos aportes teóricos significativos en torno a los cuidados como categoría científica y derecho humano. En ese sentido, se establece el vínculo entre bienestar y cuidados con las consiguientes discusiones acerca del trabajo no remunerado. A continuación, se presenta la concepción del cuidado en tanto derecho humano. Desde tal perspectiva, se busca describir las principales modalidades que adquieren las políticas de cuidado dirigidas a la infancia en Argentina y Uruguay (2003-2019). Ello supone que no sólo se mencionarán las medidas específicas de ese tipo, sino también otros servicios (tales como educación, salud, transferencias) que tengan impacto sobre las responsabilidades de cuidado. Con tal finalidad, se recurre a datos provenientes de diferentes organismos, tanto locales como internacionales. Por último, se efectúa una reflexión sobre los distintos aportes conceptuales, indicando las relaciones entre ellos. Además, algunas de sus implicancias para las políticas públicas con luces y sombras acerca del sistema de cuidados actual en los países antes mencionados.

*Palabras claves: el cuidado como categoría teórica - enfoque de derechos - políticas de cuidado en la infancia - sistema de cuidados en Argentina y Uruguay.*

### Abstract:

In this text it is proposed to trace a path through some significant theoretical contributions around care as a scientific category and human right. In this sense, the link between well-being and care is established with the subsequent discussions about unpaid work. Next, the conception of care as a human right is presented. From this perspective, it seeks to describe

---

<sup>1</sup> Abogado (UCCuyo). Magister en Sociedad e Instituciones (UNSL). Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesor adjunto e investigador de la FCEJS-UNSL. E-mail: [yussefbe@gmail.com](mailto:yussefbe@gmail.com)

the main modalities acquired by care policies aimed at children in Argentina and Uruguay (2003-2019). This means that not only specific measures of this type will be mentioned, but also other services (such as education, health, transfers) that have an impact on care responsibilities. For this purpose, data is used from different organizations, both local and international. Finally, a reflection is made on the different conceptual contributions, indicating the relationships between them. In addition, some of its implications for public policies with lights and shadows about the current care system in the aforementioned countries.

*Keywords: care as a theoretical category - rights approach - childhood care policies - care system in Argentina and Uruguay.*

## **Introducción**

Tal vez la pandemia por Covid-19 contribuyó a colocar en la agenda del debate público a los cuidados. Se advierte un renovado interés –tanto por parte de académicxs como de otros ámbitos- por conocer acerca del tema. Estudios realizados durante la crisis sanitaria en Argentina demuestran que un 51% de las mujeres, según sus percepciones, dedica más tiempo al trabajo de cuidados. Asimismo, un porcentaje similar se siente sobrecargada y allí predomina el cuidado de las infancias (29%), la limpieza del hogar (28%) y ayuda en tareas escolares (23%) (UNICEF, 2020).

En este texto se propone trazar un camino por algunos aportes teóricos significativos en torno a los cuidados como categoría científica y derecho humano. En primer lugar, se establece el vínculo entre bienestar y cuidados con las consiguientes discusiones acerca del trabajo no remunerado. Seguidamente, se describen sucintamente dos herramientas que han servido para visibilizar “los costos”, de dinero y tiempo, invertidos en las tareas de cuidado: las cuentas satélite y las Encuestas de Uso del Tiempo (EUT). Luego, se presenta la concepción del cuidado en tanto derecho humano.

Desde la perspectiva antes señalada, se busca describir las principales modalidades que adquieren las políticas de cuidado para niñxs en Argentina y Uruguay. Ello implica que no sólo se mencionarán las medidas específicas de ese tipo, sino también otros servicios (tales como educación, salud, transferencias) que tengan impacto sobre las responsabilidades de cuidado. Si bien tal vez el concepto de organización social del cuidado hubiese permitido reflejar la intervención de distintos actores en la provisión de cuidados en ambos países, acá se opta por focalizar en la actuación estatal por cuanto se trata del principal obligado del cumplimiento de los derechos humanos. Por lo tanto, el Estado no sólo debe actuar para equilibrar la oferta de servicios, sino, principalmente, adoptar una posición activa ante carencias o insuficiencias en dicha área. Aunque es necesario reconocer que tanto en Argentina como en Uruguay el principal actor en la satisfacción de cuidados continúa siendo la

familia y, al interior de ella, las mujeres. En el primero de tales países, según los últimos datos disponibles del Observatorio de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las mujeres dedican 23,4 horas semanales a trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, mientras que los varones 9,3 horas semanales. En Uruguay, por su parte, las mujeres asignan 19,9 horas semanales al mismo tipo de trabajo, en tanto que los varones 8,4 horas semanales (<https://oig.cepal.org/es>).

Al mismo tiempo, vale aclarar que el artículo se circunscribe a un período en particular: 2003-2019. Ello por cuanto –a los fines de la comparación– permite asemejar procesos político-históricos similares en ambos países tras la asunción de gobiernos de corte progresista. En Argentina a cargo del kirchnerismo, con el intersticio en 2015-2019 en que asumió una alianza de centro-derecha: Cambiemos, mientras que en Uruguay el Frente Amplio. A fines de 2019, en Argentina nuevamente ganó las elecciones una coalición progresista estrechamente ligada al kirchnerismo. De hecho, la vicepresidenta es Cristina Fernández de Kirchner.

Finalmente, se efectúa una reflexión sobre los distintos aportes conceptuales, indicando las relaciones entre ellos. Además, algunas de sus implicancias para las políticas públicas con luces y sombras acerca del sistema de cuidados actual en los países antes mencionados.

### **Bienestar y cuidados**

Las políticas de bienestar se han centrado históricamente en la condición que deriva del trabajo asalariado. De modo que el acceso a salud, educación y, en particular, seguridad social ha estado restringido por dicha situación; más allá de que las dos primeras esferas, en algunos países, sean universales. Sin embargo, la posibilidad de contar con un empleo registrado permite acudir al sistema de salud privado (obras sociales) y de la seguridad social, por lo cual implica mayores opciones respecto de quienes no tienen ocupación o trabajan de modo informal.

Ahora bien, qué sucedía con las tareas de cuidado y domésticas realizadas al interior de los hogares *“Las mujeres que cuidaban de los miembros de su familia no tenían acceso directo a las prestaciones y servicios”* (Aguirre, Batthyány, Genta y Perrota, 2014, p. 45, 46). Ello requirió, en especial de parte de sectores académicos, un esfuerzo por reconceptualizar la noción tradicional de trabajo ligada a las actividades productivas. Aunque, vale aclarar, amén de las condiciones de precarización, el cuidado puede realizarse de modo remunerado al interior o fuera de los hogares<sup>2</sup>.

Las ciencias sociales, especialmente la economía y la sociología, al centrar su preocupación en el sector mercantil han presentado una visión parcial del trabajo, que empieza a ser cuestionada a partir de la observación empírica que da cuenta de una gran diversidad de formas de trabajo, tanto mercantil como no mercantil (Aguirre, Batthyány, Genta y Perrota, 2014, p. 46).

Esquivel (2012) explica que desde la economía, en la década del '70, se produjo una discusión en torno al trabajo doméstico. Se buscó comprender la relación entre el capitalismo y la división sexual del trabajo según una clase privilegiada (maridos) y otra subordinada (amas de casa). Luego, se entendió al trabajo reproductivo como necesario para mantener la fuerza de trabajo *“Resulta una suerte de transferencia gratuita, un subsidio de los hogares al sistema en su conjunto por el que, dado su volumen y su valor, sería imposible pagar”* (p. 146). Con posterioridad, la economía del cuidado amplió las fronteras del trabajo reproductivo para abarcar, junto con el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, a las actividades de ese tipo que se realizan en la economía remunerada (trabajadorxs de cuidado). Todo ello ha ido conduciendo a enaltecer la potencia del concepto de cuidados en tanto categoría de análisis científico *“... es un marco conceptual muy poderoso para el análisis de las políticas sociales porque permite*

---

<sup>2</sup> Según datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2020), en Argentina hay 466.133 personas registradas en el área del trabajo doméstico. El desafío, tras la sanción de la ley de equiparación laboral (26844 de 2013), continúa siendo incrementar los niveles de registración. Por otro lado, se evidencia una significativa feminización de dicho tipo de empleo: el 88,9% son mujeres.

*mirar de manera transversal políticas típicamente pensadas de manera sectorial, haciendo manifiestos los supuestos sobre el lugar que se pretende que tomen familias y mujeres en la provisión de cuidados en el diseño y aplicación de las mismas”* (Batthyány, 2015, p. 11). Sin embargo, es preciso advertir que, tal como señala Esquivel (2012), el uso del concepto de cuidados no debe conducir a: 1) sólo colocar el foco en las actividades de cuidado directo, excluyendo las instrumentales: el trabajo doméstico propiamente dicho; 2) no considerar a lxs adultxs no dependientes, pues *“recibir cuidados no necesariamente se opone a la independencia... la “interdependencia” es lo que caracteriza nuestra condición humana (Tronto, 1993)”* (p. 150).

#### **Herramientas de visibilización de los cuidados: cuentas satélite y EUT**

Como señala Durán (2018), la contabilidad nacional se ha ceñido a los bienes y servicios que tienen precio para el mercado, pero la mayor parte de los servicios que mantienen las condiciones básicas del bienestar se producen en los hogares y, por ello, carecen de precio. Sucede que *“El cuidado es una formidable fuente de recursos invisibles, no incorporados al análisis económico micro ni macro, que también ha de verse como un coste para los hogares y para las personas que asumen dentro de los hogares la función del cuidado, que mayoritariamente son mujeres”* (p. 8). A modo de ejemplo es válido mencionar que una jornada completa de trabajo remunerado sólo cubre parte de las necesidades de una persona enferma dependiente o de un niñx. Asimismo, se agregan situaciones tales como la maternidad inversa, maternofilialidad o filiomaternidad: es el caso de la hija (excepcionalmente el hijo) que cuida a sus padres en la fase de deterioro o al final de sus vidas; se trata de la maternidad invertida de las generaciones (Durán, 2018).

En efecto, los denominados “marcos extendidos” incluyen al trabajo no remunerado en los hogares, generalmente, bajo la forma de cuentas satélite. Consisten en meras constataciones de flujos entre sectores económicos, por ende, no plantean ninguna crítica política al proceso mismo de distribución (Durán, 2018). En

consecuencia, es un mecanismo limitado, pero que ofrece datos sobre el porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) que corresponde al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. En Argentina, según datos de la Dirección de Economía, Igualdad y Géneros, dicho trabajo representa un 15,9% del PBI, siendo el sector de mayor aporte en toda la economía (ME, 2020).

Por otro lado, en tanto instrumentos que han posibilitado visibilizar el aporte de los cuidados, se hallan las EUT. Éstas permiten identificar patrones desiguales de participación y cuantificar la asignación del tiempo en las actividades cotidianas. A su vez, establecer las condiciones que afectan la atribución del tiempo y su aplicación a determinado tipo de tareas de acuerdo con las regulaciones del sistema patriarcal en las familias y el orden de género. Aunque no están exentas de las dificultades que son propias de todo tipo de indicadores o estadísticas, pues se calculan a nivel de promedios nacionales; esconden realidades particulares de un territorio específico; evidencian carencia de datos de uso del tiempo a niveles subnacionales (Scuro y Vaca-Trigo, 2017). Argentina en el año 2005 incorporó por primera vez un módulo sobre uso del tiempo en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Por su parte, en 2010 se realizó en la ciudad de Rosario (Santa Fe) otro relevamiento a cargo de la Universidad Nacional, el Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC) y el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) también efectuó en 2016 una EUT sobre su población.

### **El cuidado como derecho humano**

De modo sucedáneo a los cambios que se produjeron desde sectores académicos y sociales, el sistema de derechos humanos fue dando acogida al cuidado, aunque, en principio, no se lo denominara como tal. Por otro lado, desde la Declaración del Milenio (2000) -a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)- se le otorgó un impulso particular al tema al incluir la igualdad de género. Como explica Pautassi (2018), el nuevo siglo inauguró con una preocupación concreta: dada la inserción masiva de las

mujeres en el trabajo remunerado, quién se haría cargo de las responsabilidades de cuidado que ellas antes habían asumido: *“aquellos invisiblemente resuelto empieza a dar muestras ineludibles de una ruptura epistemológica y práctica del concepto de trabajo, con el impacto que ello trae aparejado”* (p. 175).

Por otra parte, en las Conferencias Regionales de la Mujer de América Latina y el Caribe –en donde se vinculan gobiernos, mecanismos para el adelanto de la mujer, organizaciones sociales junto con organismos especializados de Naciones Unidas y del sistema interamericano de derechos humanos-, se fueron generando acuerdos necesarios sobre el cuidado en tanto derecho humano. De modo tal que en la X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en Quito en el año 2007, se presentó un primer documento con una propuesta de tales características. La autora del mismo era Laura Pautassi (2007). El giro epistemológico formulado por la investigadora argentina –a través de aportes de diversas autoras feministas- consiste en reconocer que toda persona tiene derecho a cuidar, a ser cuidado y a cuidarse (autocuidado). Ello supone desvincular el ejercicio del derecho (que como tal se concibe universal: para todxs sin excepciones) de la condición o posición que se ocupe. A partir de ello, se resguarda a dicha prerrogativa de sesgos o discriminaciones por edad, sexo-género, raza-etnia, situación de empleo, entre otras. Sin embargo, también es preciso incluir en torno a la concepción de derechos la responsabilidad del Estado en evitar que la provisión de cuidados se determine por la lógica del mercado, la disponibilidad de ingresos o la presencia de redes vinculares. Sumado a ello, el derecho a elegir si se desea o no cuidar y las condiciones adecuadas (Aguirre, Batthyány, Genta y Perrota, 2014).

El reconocimiento del cuidado como un derecho implica integrarlo al plexo total de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Por lo tanto, también asume sus características de universalidad, indivisibilidad e interdependencia. Además de la extraterritorialidad, por lo cual la condición de sujeto portador de derechos se aplica a cualquier contexto y jurisdicción (Pautassi, 2018).

Otro hito significativo en torno al derecho al cuidado, junto a los Consensos de Brasilia (2010) y de Santo Domingo (2013) enmarcados en las respectivas conferencias regionales, fue la aprobación en 2015 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores. El art. 12 establece específicamente al cuidado como un derecho humano. También es dable mencionar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en donde el cuidado es incorporado como trabajo no remunerado y, en tanto tal, condición indispensable para alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento femenino (Naciones Unidas, 2015). Por último, en 2016 se celebró la XIII Conferencia de la Mujer de América Latina y el Caribe en la que se aprobó la Estrategia de Montevideo. En dicho documento se señala la relevancia de conciliar trabajo productivo con el de cuidados. Asimismo, considerar instrumentos del mercado laboral (tales como el salario mínimo y la reducción de la jornada laboral) para mejorar la situación de las mujeres y de la sociedad en su conjunto. Al mismo tiempo, evaluar los efectos que tendría sobre la igualdad de género la implementación de una renta básica universal o ingreso ciudadano (CEPAL, 2016).

### **La provisión pública de cuidados en los países seleccionados: un primer acercamiento**

Argentina no posee un sistema o plan nacional de cuidados, por lo tanto, se trata de medidas o programas heterogéneos ejecutados desde diferentes ámbitos ministeriales. Sin embargo, desde fines de 2019, tras la asunción de un nuevo gobierno, se advirtieron algunas modificaciones en lo referido a la institucionalidad. En primer lugar, se destaca la creación del Ministerio de Mujeres, Género y Diversidades, asimismo, la Dirección Nacional de Cuidados y la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado.

Por lo anterior, existe en dicho país un elenco de programas sociales con impacto en cuidados: Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002); Programa Familias por la Inclusión Social (2004); Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) (2009); Asignación Universal por Embarazo (AUE) (2011); Ellas Hacen (EH) (2013). Si bien

cada uno tiene criterios de focalización específicos (ver cuadro 1), están dirigidos principalmente a familias de bajos ingresos con hijos menores de 18 años.

En Uruguay, por su parte, tras un proceso que mostró la confluencia de diversos actores (Estado, academia, organizaciones de la sociedad civil y, entre ellas, movimientos feministas) se aprobó en 2015 –a través de la ley 19543- el Sistema Nacional de Cuidados (SNC). Éste incorpora al cuidado como un derecho. La primera acción estatal en el marco del mismo se denomina Plan Nacional de Cuidados (2015-2020) y tiene como población objetivo: a) infancias de 0 a 3 años; b) adultos mayores dependientes; c) personas con discapacidad dependientes; d) cuidadorxs (de modo remunerado o no). Como consecuencia de la implementación del SNC, se creó la Secretaría Nacional de Cuidados, la Junta Nacional de Cuidados –como ente rector y organizador de la intervención de los ministerios involucrados- y el Comité Consultivo de Cuidados. El último integrado por sectores de la academia, sociedad civil, organizaciones ligadas a la población destinataria.

Por otro lado, en relación a la infancia, el sistema educativo contribuye a descomprimir cargas de cuidado, en especial, en lo referido a los tiempos. En Argentina, el acceso a dichos servicios desde 2006 (ley 26206) se estableció como obligatorio en sus tres niveles: inicial, primario y secundario. Según información del Ministerio de Educación (2019), desde 1996 hasta 2017 se constató un incremento estable de la cantidad de niñas en el nivel inicial, que pasó el millón y medio. A su vez, desde 2006 hasta 2017 se sostuvo la cobertura en el nivel primario, con una distribución similar de estudiantes entre los diferentes grados. Además, desde 2006, lo cual coincide con la ley nacional, aumentó sostenidamente la cantidad de estudiantes en el nivel secundario. Aunque es necesario señalar el bajo acceso a servicios educativos de 0 a 3 años: 21% entre el sistema educativo formal público y privado como los que dependen de áreas de desarrollo social y los que son gestionados por ONGs, organizaciones comunitarias o fundaciones. Al mismo tiempo, se evidencian desigualdades regionales en la asistencia a dichos centros: 51,2% en la CABA frente al 11,5% en el Noroeste argentino (NOA) y

sólo el 6,6% en el Noreste argentino (NEA). También se producen diferencias según quintiles de ingreso: 10,4% de lxs niñxs del primer quintil ante el 39,6% de quienes conforman el quinto quintil (UNICEF y SENAF, 2012).

En Uruguay, la cobertura en 2018 de los servicios educativos alcanzaba a 694.258 estudiantes. Entre 2000 y 2018, se constató un refuerzo de la matrícula en todos los niveles, con la única excepción de la educación primaria, que se vincula a factores demográficos (envejecimiento poblacional), descenso sostenido de la repetición, traspaso de matrícula al sector privado (de 14% en el 2000 a 17,7% en 2018) (ANEP, 2019). Entre 2005 y 2018, la educación primaria pública amplió fuertemente la cantidad de escuelas y de estudiantes con jornada extendida. El número de colegios de tiempo completo pasó de 104 en 2005 a 220 en 2018. A ello se añade la transformación, entre 2013 y 2018, de 49 escuelas de jornada simple a tiempo extendido. En la actualidad, ambas modalidades dan cobertura a 46.634 infancias de primero a sexto y 11.500 de nivel inicial. Por su parte, en lo relativo a servicios educativos para quienes tienen de 0 a 3 años un dato significativo es el aumento en la cantidad de jardines públicos: de 179 en 2015 a 195 en 2018. Además, se incrementó la creación de establecimientos de dicho tipo con la modalidad tiempo completo de 32 a 61 entre 2010 y 2018 (ANEP, 2019).

**Cuadro 1. Síntesis sobre políticas de cuidado para las infancias**

Argentina		Uruguay	
Educación	Transferencias no contributivas (con impacto en cuidados)	Educación	Transferencias no contributivas (con impacto en cuidados)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amplia cobertura (1996-2017).</li> <li>• 2006-2017: se sostuvo el alcance en el nivel primario. Desde 2006 (por la ley nacional) aumentó sostenidamente la cantidad de estudiantes en el nivel secundario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002): menores de 18 años.</li> <li>-Programa Familias por la Inclusión Social (2004): familias en situación de pobreza con hijxs menores de 18 años y embarazadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amplia cobertura (2000-2018): refuerzo de la matrícula en todos los niveles.</li> <li>• El número de escuelas de tiempo completo pasó de 104 en 2005 a 220 en 2018.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema Nacional de Cuidados (SNC).</li> <li>• Se reconoce al cuidado como un derecho y una función social que implica la promoción de la autonomía personal y la atención a personas dependientes.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajo acceso a servicios educativos de 0 a 3 años: 21% entre el sistema formal público-privado y áreas de desarrollo social.</li> <li>• Desigualdades regionales en la asistencia a dichos centros (51,2% en la CABA frente al 11,5% en el NOA y sólo el 6,6% en el NEA) y según quintiles de ingreso: 10,4% del primer quintil ante el 39,6% del quinto quintil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-AUH (2009): niñxs y adolescentes menores de 18 años o sin límite de edad en caso de discapacidad.</li> <li>-AUE (2011): mujeres desde la semana 12 de gestación y hasta el nacimiento o interrupción del embarazo.</li> <li>-EH (2013): mujeres receptoras de la AUH que tuviesen 3 hijxs o más y/o al menos un hijx discapacitadx y fuesen víctimas de violencia de género.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2013-2018: 49 escuelas modificaron de jornada simple a tiempo extendido.</li> <li>• Servicios educativos para niñxs de 0 a 3 años: incremento en la cantidad de jardines de infantes públicos (de 179 en 2015 a 195 en 2018).</li> <li>• También aumentó la creación de jardines de tiempo completo de 32 a 61 entre 2010 y 2018.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desde 2015 se comienza a implementar el Plan Nacional de Cuidados focalizado en la siguiente población: a) infancia (0 a 3 años); b) adultxs mayores dependientes; c) personas con discapacidad dependientes; d) cuidadorxs remuneradxs o no.</li> </ul>
--	---	---	---

Para seguir analizando la potencial universalización de las políticas de cuidado en ambos países, se pueden considerar otras dimensiones: a) elegibilidad; b) financiación; c) beneficios; d) tipo de proveedores (Martínez Franzoni y Sanchez-Aconchea, 2018). En cuanto a la primera, tanto en Argentina como en Uruguay el sistema educativo es de acceso universal y obligatorio hasta completar el nivel secundario. En Argentina predominan transferencias no contributivas destinadas a quienes no tienen ocupación o trabajan de modo informal con hijxs menores de 18 años. Mientras que en Uruguay se implementa el SNC con los criterios de focalización antes mencionados. La financiación del sistema educativo y del componente no contributivo asignado a cuidados en ambos países proviene de fondos públicos. A su vez, los ingresos vía transferencias se otorgan directamente a lxs titulares de los derechos. Por su parte, los beneficios en Argentina implican un aporte parcial a disminuir cargas de cuidado a partir de tiempo (sistema educativo) o ingresos (transferencias no contributivas). En Uruguay, por su lado, las ventajas se objetivan en servicios de tiempo completo y parcial, según la edad de las infancias. La última dimensión, tipo de proveedores, involucra para la Argentina actores del sistema educativo y la propia familia (transferencias); en tanto que en Uruguay actores del sistema educativo y cuidadorxs en el marco del SNC.

### **Algunas reflexiones**

Las políticas de bienestar estuvieron tradicionalmente orientadas al trabajo asalariado. De allí que se excluía a quien no reunía tal condición. De modo que las tareas de cuidado y domésticas no eran consideradas una esfera de bienestar tal como salud, educación, seguridad social. Por consiguiente, resultó necesario reconceptualizar la noción típica de trabajo que –según ciertas tradiciones de la economía y la sociología– estaba focalizada en su valorización mercantil. Entonces, desde la academia se empezó a advertir la relevancia de las tareas domésticas y de cuidados no remuneradas para mantener la fuerza de trabajo que requiere el sistema capitalista. Luego, el concepto se fue ampliando para incluir a quienes realizan dicha actividad de modo remunerado: trabajadorxs de cuidado, aunque se reitera la precarización. Quizá –con ciertas limitaciones– se pueda reconocer en Argentina a la AUH como un avance en tal dirección, dado que incorpora, a diferencia de programas anteriores, al trabajo informal y de casas particulares. Como se señaló con datos, tanto una como otra situación de empleo, en dicho país, recae sobre las mujeres. Dicho programa incluyó al sistema de seguridad social a casi cuatro millones y medio de hijxs de personas que no poseen ocupación o trabajo registrado (ANSES, 2020).

Con la finalidad de evaluar los “costos” de los cuidados, se ha apelado a algunas herramientas que permiten su visibilización. Entre ellas, las cuentas satélite y las EUT. Las primeras posibilitan constataciones de flujo entre sectores económicos, aunque no realizan una crítica a la distribución de los recursos (Durán, 2018). Por otro lado, las EUT facilitan conocer cuánto tiempo asignan mujeres y varones a tareas domésticas y de cuidado no remunerado. Tanto uno como otro dispositivo objetivan en datos concretos (ya sea como porcentaje del PBI o tiempo asignado) la inversión que implica el trabajo de cuidados para quienes lo realizan. A su vez, identificar la existencia de desigualdades de género en torno al mismo. Por consiguiente, para los Estados supone contar con diagnósticos rigurosos para la implementación de políticas públicas que tengan por fin

contrarrestar asimetrías a través de la redistribución igualitaria de las responsabilidades de cuidado.

De manera simultánea a los desarrollos que se producían sobre los cuidados desde sectores académicos y sociales, se lo fue incorporando en el sistema de derechos humanos. Si bien los ODM lograron un avance tras incluir la igualdad de género, las Conferencias Regionales de la Mujer le dieron mayor impulso. En la primera de ellas (2007), se planteó reconocer al cuidado en tanto derecho humano. Como señala Pautassi (2007), se trata de que toda persona tenga derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado, sin que ello dependa de alguna condición o posición particular. Por lo tanto, al igual que otros derechos humanos, es universal, indivisible e interdependiente.

De la comparación de políticas de cuidado dirigidas a la infancia en Argentina y Uruguay, surge que en el primero de tales países predominan medidas o programas heterogéneos (con cambios desde 2019) que inciden sobre el trabajo de cuidados a través de la transferencia de dinero. Además, cada uno de ellos cuenta con criterios de focalización que –en tanto tales- lesionan el principio de universalidad. Sin embargo, es preciso reconocer que el conjunto de programas brinda protección social en educación y salud a niñxs desde los 0 hasta los 18 años. Asimismo, si bien no se los mencionó porque no reviste relevancia en materia de cuidados, existen otras propuestas de políticas sociales para la inserción de jóvenes en el empleo o la educación superior.

Por su parte, en Uruguay se creó el SNC a través de un proceso de formulación que mostró la confluencia de diversos actores estatales y de la sociedad civil. Se aprobó en 2015 e inició a través de un plan nacional de cuidados que implicó una fuerte inversión en infraestructura, tanto para su puesta en marcha como en organizaciones públicas que brinden cuidados. En ese sentido, el SNC significó el comienzo de un plan concreto de inversión en políticas de tiempo y servicios en lo relativo a los cuidados. Sin embargo, en referencia al estándar de universalidad, es relevante indicar que el SNC si bien se concibió con alcance para toda la ciudadanía, sin distinciones de ningún tipo, de allí que comprende al cuidado en tanto derecho humano, el plan nacional posee criterios

de focalización. A través de éstos se centra en poblaciones vulnerables y grupos de edad específicos.

En relación a los servicios educativos, que –tal como se mencionó- cumplen una función subsidiaria como política de tiempo para disminuir responsabilidades de cuidado, tanto en Argentina como Uruguay son universales y obligatorios hasta el nivel secundario. Aunque en la faz de acceso real al servicio se advierten algunas dificultades. En Argentina, se produjo desde fines de la década del '90, y en particular tras la sanción de la ley nacional en 2006, una ampliación de la cobertura en todos los niveles. A pesar de ello, se constató un bajo acceso a servicios educativos para quienes tienen de 0 a 3 años atravesado por desigualdades regionales y según quintiles de ingreso. Por su lado, en Uruguay también se evidencia un amplio alcance en educación, a su vez, a diferencia del país anterior, una mayor inversión en un tipo de infraestructura específica (como el paso de jardines de jornada simple a extendida o más cantidad de jardines de infantes) con impacto en los cuidados. Por consiguiente, se aprecia allí –en su comparación con Argentina- un mayor alcance universalizante del derecho al cuidado.

Como se señaló antes, es posible incluir algunas otras dimensiones sobre las políticas de cuidado que permitan indagar la progresividad en la universalidad entre ambos países. En cuanto al primer criterio, elegibilidad, las modificaciones institucionales planteadas en 2019 en Argentina muestran tendencias hacia la construcción de un servicio integral de cuidados. De hecho, es uno de los compromisos asumidos por dicha gestión gubernamental. En Uruguay, por su parte, el escenario es un poco más incierto dado que aún no se ha definido la continuidad del Plan Nacional de Cuidados en lo relativo a su focalización. Si bien su inicio se concentró en una determinada población, la continuidad, en función del derecho al cuidado, debía ser hacia la universalización. Sin embargo, el cambio de gobierno en 2020 plantea algunas faltas de certezas en torno a ese aspecto.

En relación a la financiación, si bien tanto en uno como en otro país proviene de fondos públicos, para lograr la universalización de las políticas de cuidados es

importante contar con los recursos suficientes. Como establece el art. 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, no se pueden implementar todos los derechos de una sola vez, aunque ello no exime a los países de utilizar el máximo de los recursos disponibles. Si bien la inversión en cuidado no reporta un gasto significativo sobre el PBI, incluidos aquellos países como Uruguay que cuentan con un plan nacional (Martínez Franzoni y Sanchez-Aconchea, 2018), la falta de dinero público suele ser un fundamento recurrente para justificar la ausencia o retracción de derechos. En consecuencia, la ampliación de la protección social, en toda su amplitud, requiere evaluar reformas impositivas y la eficiencia del gasto (Danani, 2020).

Los beneficios de los sistemas de cuidados en Argentina podrían tender a la progresividad tras las modificaciones institucionales que comenzaron en 2019, como también si se logra la creación del sistema nacional. En Uruguay, por su parte, la inclinación hacia una mayor universalización estaría ligada a la ampliación de la focalización actual, lo cual, como se indicó, aún se desconoce las decisiones de gobierno en esa dirección.

En referencia a los tipos de proveedores de cuidado, en Argentina las transferencias condicionadas refuerzan las responsabilidades de atención a la infancia, por lo cual, resulta necesaria la inclusión de una perspectiva de género. En ese sentido, Uruguay a través del plan nacional presenta mayores fortalezas, tanto por medio de políticas de tiempo y servicios como las de transformación cultural. Las últimas son las que permiten modificar las relaciones simbólicas que sustentan las prácticas discriminatorias hacia las mujeres.

En efecto, el pleno ejercicio del derecho al cuidado, y su efectiva incorporación a la estatalidad pública, garantizarían mecanismos y estrategias para reducir desigualdades sociales, en especial las de género, como también el empoderamiento ciudadano en tanto titulares de prerrogativas universales, interdependientes y transversales. A partir de ello, promover una legítima desfamiliarización de los cuidados y, en particular, su desfeminización.

**Referencias bibliográficas:**

Administración Nacional de Educación Pública de Uruguay (ANEP). (2019). *La situación educativa en Uruguay*. Recuperado <https://observatorio.anep.edu.uy/sites/default/files/arch/La%20Situaci%C3%B3n%20Educativa%20en%20Uruguay%202019.pdf>

Administración Nacional de la Seguridad Social de Argentina (ANSES) (2020). *Asignación Universal por Hijo para protección social. Boletín mensual*. Recuperado <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/publicaciones/Boletin%20mensual%20AUH%20Diciembre%202020.pdf>

Aguirre, R., Batthyány, K., Genta, N. y Perrota, V. (2014). Los cuidados en la agenda de investigación y en las políticas públicas en Uruguay. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 50, 43-60. FLACSO Ecuador. Recuperado <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/iconos/article/view/1427/1213>

Batthyány, K. (2015). *Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales*. CEPAL: NU-Santiago de Chile. Recuperado [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37726/1/S1500041\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37726/1/S1500041_es.pdf)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016). *Autonomía de las Mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible*. CEPAL: Santiago de Chile. Recuperado [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40633/4/S1601248\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40633/4/S1601248_es.pdf)

Danani, C. (2020). La protección como derecho humano: una salida de emergencia con mirada estratégica. En J. P. Bohoslavsky (Ed.), *Covid-19 y derechos humanos. La pandemia de la desigualdad* (269-286). Buenos Aires: Biblos.

Durán, M. A. (2018). Las cuentas del cuidado. *Revista Española de Control Externo*, XX (58), 57-89. Recuperado <https://www.tcu.es/repositorio/3339e0fe-b966-4381-8504-40dea51d07e3/58DuranLasCuentasdel-cuidado.pdf>

Esquivel, V. (2012). Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la “organización social del cuidado” en América Latina. En *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región* (141-189). República Dominicana: ONU Mujeres.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2020). *Encuesta de Percepción y Actitudes de la Población. Impacto de la pandemia COVID-19 y las medidas*

*adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana (primera ola)*. UNICEF Argentina. Recuperado <https://www.unicef.org/argentina/media/8056/file/Covid19-EncuestaRapida-InformeEducacion.pdf>

Martínez Franzoni, J. y Sanchez-Aconchea, D. (2018). Overcoming segmentation in social policy? Comparing new early education and childcare efforts in Costa Rica and Uruguay. *Bulletin of Latin American Research. Journal of the Society for Latin American Studies*. DOI:10.1111/blar.12850.

Ministerio de Economía de Argentina (ME). Secretaría de Política Económica. Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (2020). *Los cuidados, un sector económico estratégico. Medición del aporte del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al Producto Interno Bruto*. Recuperado [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/los\\_cuidados\\_-\\_un\\_sector\\_economico\\_estrategico\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/los_cuidados_-_un_sector_economico_estrategico_0.pdf)

Ministerio de Educación de Argentina (ME) (2019). Relevamientos Anuales de la Dirección de Información y Estadística Educativa - Dirección Nacional de Planeamiento de Políticas Educativas - Secretaría de Innovación y Calidad Educativa. Recuperado <https://www.argentina.gob.ar/educacion/planeamiento/info-estadistica/bdd>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina (MTEySS) (2020). *Las mujeres en el mundo del trabajo*. Recuperado [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_ctio\\_documentodetrabajo.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_ctio_documentodetrabajo.pdf)

Naciones Unidas. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Recuperado <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>

Pautassi, L. (2007). *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*. CEPAL: NU-Santiago de Chile. Recuperado [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5809/1/S0700816\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5809/1/S0700816_es.pdf)

Pautassi, L. (2018). El cuidado: de cuestión problematizada a derecho. Un recorrido estratégico, una agenda en construcción. *El trabajo de cuidados: una cuestión de derechos humanos y políticas públicas* (175-188). México: ONU Mujeres. Recuperado [https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2018/05/libro%20de%20Ocuidados\\_web\\_2mayo\\_final.pdf?la=es&vs=2222](https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2018/05/libro%20de%20Ocuidados_web_2mayo_final.pdf?la=es&vs=2222)

Scuro, L. y Vaca-Trigo, I. (2017). La distribución del tiempo en el análisis de las desigualdades en las ciudades de América Latina. En M. Nieves Rico y O. Segovia (Edrs.), *¿Quién ciuda en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad* (117-147). CEPAL: NU-Santiago de Chile. Recuperado [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42424/6/S1700617\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42424/6/S1700617_es.pdf)

UNICEF y Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia de Argentina (SENAF) (2012). *Encuesta sobre condiciones de vida de la niñez y adolescencia: principales resultados 2011-2012 ECOVNA*. Buenos Aires: UNICEF y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Recuperado <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/3.-Encuesta-Sobre-Condiciones-de-Vida1.pdf>