HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL Y CUIDADOS

Nudos persistentes de la desigualdad latinoamericana

VIRGINIA NOEMÍ ALONSO
GABRIELA LUCÍA MARZONETTO
CORINA RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ
(COORDINADORAS)

teseo

HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL Y CUIDADOS

HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL Y CUIDADOS

Nudos persistentes de la desigualdad latinoamericana

Virginia Noemí Alonso
Gabriela Lucía Marzonetto
Corina Rodríguez Enríquez
(coordinadoras)

teseo

Heterogeneidad estructural y cuidados: nudos persistentes de la desigualdad latinoamericana / Virginia Noemí Alonso... [et al.]; coordinación general de Virginia Noemí Alonso; Gabriela Lucía Marzonetto; Corina Rodríguez Enríquez. -1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2021. 194 p.; 20 x 13 cm.
ISBN 978-987-723-278-3
1. Feminismo. 2. América Latina. I. Alonso, Virginia Noemí, coord. II. Marzonetto, Gabriela Lucía, coord. III. Rodríguez Enríquez, Corina, coord.
CDD 305.4098

Este libro se ha elaborado y publicado con apoyo del premio otorgado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales dentro de la convocatoria "Los nudos críticos de las desigualdades de género en América Latina y el Caribe".

© Editorial Teseo, 2021
Buenos Aires, Argentina
Editorial Teseo
Hecho el depósito que previene la ley 11.723
Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra, escríbanos a: **info@editorialteseo.com**
www.editorialteseo.com

ISBN: 9789877232783

Imagen de tapa: Steve Johnson en Unsplash

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

TeseoPress Design (www.teseopress.com)

Índice

Introducción 9
Corina Rodríguez Enríquez, Gabriela Marzonetto y Virginia Alonso

Bloque I. La participación de las mujeres en las dinámicas productivas y reproductivas en casos seleccionados de la región 15

1. La articulación de las dinámicas productivas y reproductivas en las economías latinoamericanas. Aportes analíticos desde la Economía Feminista 17
Corina Rodríguez Enríquez

2. La desigualdad económica de género dentro del contexto de heterogeneidad estructural de América Latina. El caso argentino 35
Virginia Alonso

3. El rol de la política de cuidado infantil en la desigualdad económica de género dentro de sociedades marcadas por la heterogeneidad estructural. El caso chileno 61
Virginia Alonso y Gabriela Marzonetto

4. El Sistema Nacional de Cuidados es la herramienta para promover el empoderamiento económico de las mujeres y transitar hacia sociedades más igualitarias..... 93
Soledad Salvador

Bloque II. Comparando políticas de cuidado en América Latina 117

5. Propuesta metodológica para el análisis comparativo de las políticas de cuidado en América Latina 119
Gabriela Marzonetto

6. Desigualdades de género en el mercado laboral y su vinculación con la organización social del cuidado infantil. Análisis en los países del Cono Sur 149
Gabriela Marzonetto, Virginia Alonso y Corina Rodríguez Enríquez

Epílogo 185
Corina Rodríguez Enríquez, Virginia Alonso y Gabriela Marzonetto

Introducción

Corina Rodríguez Enríquez,[1] Gabriela Marzonetto[2]
y Virginia Alonso[3]

La literatura feminista ha venido contribuyendo extensamente al estudio de las desigualdades. Con un foco en las brechas de género en distintas dimensiones de la vida (económica, política, social), ha explorado en los nudos de reproducción de esas desigualdades y en sus interseccionalidades.

Desde este campo, dos dimensiones resaltan como básicas para entender la posición económica subordinada de las mujeres: las formas de su participación en el mercado laboral y las características que adopta la organización social del cuidado. Los vínculos e interrelaciones entre estos dos espacios del mundo del trabajo se identificaron muy tempranamente y se reactualizaron recurrentemente: desde los debates sobre el trabajo doméstico propios de los feminismos en la década del 70, hasta la actual argumentación en torno a la economía del cuidado, que busca justamente resaltar el rol económico sistémico del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, y su persistencia como principal obstáculo para una participación económica plena de las mujeres.

---

1 Investigadora independiente del CONICET en el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp). Miembro del Comité Ejecutivo de Mujeres por un Desarrollo Alternativo para una Nueva Era (DAWN).

2 Becaria posdoctoral del CONICET en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo (FCPyS-UNCUYO).

3 Becaria posdoctoral del CONICET en el Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales del Centro Científico y Tecnológico de Mendoza (INCIHUSA-CCT).

En América Latina estos temas se expandieron sostenidamente durante la última década, en buena parte como consecuencia del renovado impulso de los feminismos en la academia y en el activismo. E incluso fueron permeando en la agenda de las políticas públicas.

Por el lado de las brechas de desigualdad en el mundo del trabajo remunerado, la evidencia y los análisis son extensos y marcan varios aspectos. En primer lugar, que los progresos son notorios, particularmente en lo relativo al incremento en la participación de las mujeres en el mercado laboral. Tal vez éste sea el rasgo más sobresaliente del último medio siglo. Las mujeres han incrementado persistentemente su tasa de actividad laboral.

En segundo lugar, se evidencia que aun cuando algunas brechas muestran procesos de disminución (como por ejemplo la brecha de género en la informalidad laboral), las mismas son persistentes. Las mujeres activas siguen teniendo mayor probabilidad de estar desocupadas que sus pares varones. También están sobrerrepresentadas en la subocupación horaria y en las diferentes expresiones de la informalidad, precariedad y vulnerabilidad laboral.

En tercer lugar, los mercados laborales aún presentan fenómenos marcados de segregación. La misma se da a nivel horizontal, con las mujeres concentradas en actividades específicas, muchas de las cuales reproducen las tareas típicas del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, e incluso se aproximan a sus condiciones de precariedad. También se sigue verificando la segregación vertical, con la consecuente subrepresentación de las mujeres a medida que se sube en las jerarquías ocupacionales.

En cuarto lugar, y como consecuencia de todo lo anterior, todavía persisten las brechas de género en los ingresos laborales. Estas conllevan a su tiempo limitaciones a la autonomía económica de las mujeres, retrasan las posibilidades de superar los problemas de pobreza por ingresos y limitan los proyectos de vida.

En quinto lugar, la evidencia nos muestra que todas las afirmaciones anteriores están mediadas por los fenómenos de estratificación social, y que la experiencia de las mujeres es diversa. Hay muchos mundos en el mundo del trabajo de las mujeres, dependiendo su nivel educativo, su edad, su raza o etnia, las conformaciones familiares a las que pertenecen, los territorios urbanos o rurales que habitan.

Esta diversidad de experiencias de las mujeres en el mercado laboral está a su vez determinada por la multiplicidad de arreglos de cuidado, cuyas características facilitan u obstruyen las posibilidades de participación económica. La agenda de los cuidados ha avanzado mucho en la región, impulsando la construcción de diagnósticos que confirman que la organización social del cuidado es injusta, porque implica una distribución desigual de responsabilidades de cuidado, pero además se potencia en el entrecruzamiento entre desigualdades de género y socioeconómicas.

La cuestión del cuidado ha sido expuesta con mucha contundencia durante los últimos años, apoyada por la realización de una generación de encuestas de uso del tiempo en varios países de la región que permitieron generar información cuantitativa que confirmó con contundencia las intuiciones sobre la desigual asignación de los tiempos al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado por parte de mujeres y varones, por un lado, y por parte de mujeres de menor o mayor nivel socioeconómico. Estas evidencias fortalecieron la agenda de los cuidados, que de a poco va consiguiendo una atención creciente desde las políticas públicas.

El avance en el estudio de estos temas, así como en el diseño e implementación, aún muy insuficiente y fragmentada, de políticas que buscan reorganizar el cuidado y reducir las brechas de desigualdad económica en la región, nos enfrenta a nuevas preguntas para complejizar el análisis y potenciar las políticas públicas.

Este libro intenta abordar algunas de estas aristas menos exploradas, en dos sentidos. Por un lado, se pregunta

por la relación entre el desempeño de los mercados laborales en términos de brechas de desigualdad y estilos de desarrollo económico predominantes en los países. Esta indagación propone construir evidencia para alimentar la reflexión sobre determinantes económicos estructurales de las brechas de desigualdad. En algún sentido, lo que se busca con esta indagación es construir evidencia que permita mostrar que para reducir o eliminar estas brechas, no es suficiente con implementar políticas sectoriales de empleo e instrumentos que busquen mejorar las capacidades laborales de las mujeres, porque estas alternativas pueden ser inefectivas si la estrategia de desarrollo no ofrece buenas oportunidades para las mujeres.

Por el otro lado, se pretende avanzar en el análisis sobre las políticas de cuidado, para comprender cuáles son los diseños y las condiciones de implementación que más favorecen esquemas transformadores. A su vez, se observa en qué sentido estas políticas resultan funcionales para las mujeres que, por las propias características de los mercados laborales derivadas de la estrategia de desarrollo económico, enfrentan mayores obstáculos estructurales a la participación laboral.

En definitiva, se busca empujar un camino de análisis que permita ir integrando estas diferentes dimensiones para lograr explicaciones más complejas de un fenómeno que anuda dinámicas de reproducción de desigualdad y para informar a las políticas públicas que podrían desanudarlas.

Para ello, en el capítulo 1, Corina Rodríguez Enríquez repasa los aportes analíticos que ofrece la Economía Feminista para pensar la articulación entre producción y reproducción. Así, recorre los desarrollos conceptuales conocidos que permiten comprender a la organización social del cuidado como vector de reproducción de desigualdad, recopila los aportes que han indagado sobre el vínculo entre desempeño macroeconómico y oportunidades económicas de las mujeres, y repasa críticamente las respuestas de

política que se han venido dando para atender los problemas de empleo y de cuidado.

En el capítulo 2, Virginia Alonso propone un diálogo teórico-metodológico entre los estudios de género, la Economía Feminista y el estructuralismo latinoamericano para abordar la desigualdad económica de género en la región. A través de esta construcción, se concentra en el caso argentino y, recuperando la perspectiva de la heterogeneidad estructural, analiza el nexo entre las brechas de género en el mercado laboral y el modo de desarrollo vigente. Asimismo, profundiza en la relación entre esta dinámica y la organización del cuidado, estudiando las brechas en los ingresos en hogares con población dependiente del cuidado.

En el capítulo 3, Virginia Alonso y junto a Gabriela Marzonetto se zambullen en el caso chileno para comenzar a atar algunas de las vinculaciones relevantes entre brechas de género en el mundo del empleo, políticas sociales ancladas en la posición de las personas respecto al mercado laboral, y características de las políticas asistenciales dirigidas a las mujeres de sectores vulnerables, que son las que presentan mayor nivel de informalidad laboral. Así buscan advertir en qué medida las políticas sociales y la ampliación de servicios de cuidado consiguen revertir las implicancias de la heterogeneidad estructural sobre los mercados laborales y las brechas de desigualdad.

En el capítulo 4, Soledad Salvador nos ilumina con una contribución desde el caso uruguayo, que ha sido insignia en el campo de las políticas de cuidado. Desde la experiencia del desarrollo del Sistema Nacional Integrado de Cuidados de Uruguay, reflexiona sobre las potencialidades de este tipo de arreglos institucionales para promover modelos corresponsables de cuidados que reconozcan y reduzcan la carga del trabajo no remunerado que realizan las mujeres, e involucren a los varones en la provisión de los cuidados. Y desde aquí, que mejoren las posibilidades de las mujeres de participar en contextos donde la segmentación estructural

de los mercados de trabajo y la segregación ocupacional refuerzan las desigualdades sociales y de género.

En el capítulo 5, Gabriela Marzonetto nos ofrece un marco metodológico para analizar comparativamente las políticas de cuidado y evaluar cómo su orientación y sus rasgos institucionales permiten esquemas que nos acercan o nos alejan de los modelos más transformadores. Concretamente, la propuesta busca observar el nivel de maternalismo/corresponsabilidad en el diseño de las políticas en combinación con el grado de coordinación de estas, es decir en qué medida el conjunto de políticas se encuentran integradas/fragmentadas. Este esquema se aplica para el análisis específico de los tres casos nacionales indagados en los capítulos anteriores: Argentina, Chile y Uruguay, y al caso específico de las políticas de cuidado en la primera infancia.

Finalmente, en el capítulo 6, Gabriela Marzonetto, Virginia Alonso y Corina Rodríguez Enríquez vuelven a unir las dimensiones de análisis de los capítulos anteriores analizando comparativamente las implicancias de la organización social del cuidado infantil y de la heterogeneidad estructural de los mercados laborales en la configuración de la desigualdad económica de género en Argentina, Chile y Uruguay en la actualidad. El objetivo principal de este capítulo es analizar la potencialidad de las políticas de cuidado (licencias por nacimiento y cuidados y espacios de Atención y Educación en Primera Infancia) para facilitar la participación laboral de las mujeres de sectores más vulnerables, que son quienes resultan más afectadas en su participación laboral como consecuencia de la lógica de la heterogeneidad estructural.

El libro cierra con un epílogo donde intentamos poner los hallazgos de los diversos capítulos a la luz del peculiar contexto de pandemia que estamos viviendo, y de sus consecuencias económicas.

Bloque I.
La participación de las mujeres en las dinámicas productivas y reproductivas en casos seleccionados de la región

1

La articulación de las dinámicas productivas y reproductivas en las economías latinoamericanas

Aportes analíticos desde la Economía Feminista

Corina Rodríguez Enríquez

La Economía Feminista se viene expandiendo con fuerza en América Latina y haciendo aportes sustantivos para nutrir las evidencias científicas que permiten comprender los nudos de reproducción de desigualdad, para informar a las políticas públicas que podrían transformar esta dinámica, y para fortalecer el activismo feminista que disputa por esto en todos los espacios.

Estos aportes son sustantivos en una región que sigue caracterizándose como la más desigual del planeta, y donde el entrecruzamiento entre desigualdades de género y desigualdades económicas aporta sustantivamente a sociedades segmentadas y a grupos enormes de población con muy limitadas opciones de vida.

En este capítulo me propongo recuperar los principales aportes que la Economía Feminista ha hecho en la región para pensar este problema, en clave de identificar las tensiones sobre las que aún necesitamos indagar, y las nuevas preguntas que los avances conceptuales y empíricos han generado.

Para ello, en la primera sección repaso los señalamientos básicos en relación con el rol sistémico del trabajo de cuidado y la organización social del cuidado como vector de reproducción de desigualdad. En la segunda sección, repaso los aportes producidos para pensar el vínculo entre el desempeño macroeconómico y las oportunidades económicas de las mujeres. En la tercera sección, repaso críticamente algunas de las respuestas de política pública que se han venido dando para atender los problemas de empleo y de cuidado. En la cuarta sección, recupero el debate sobre los argumentos económicos a favor de las políticas de cuidado (y de igualdad en un sentido más amplio). En la quinta y última sección, marco algunas alertas para nuestra propia agenda feminista en la materia.

1. El nudo producción-reproducción y los límites a la autonomía económica de las mujeres

Desde hace décadas los feminismos vienen exponiendo y visibilizando el rol clave del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado para sostener la vida y el sistema: desde las pioneras (Larguía y Dumoulin, 1975; Federici, 1975) que comenzaron a nombrar este trabajo y a señalar sus dimensiones de opresión, pasando por la formalización del soporte sistémico de este trabajo en un registro que permitió interpelar a las miradas económicas convencionales (Picchio 2001), hasta las estimaciones actuales que valorizan la contribución monetaria de este trabajo a la formación de valor económico (Gómez Luna, 2008).

La esencialidad de los cuidados para el funcionamiento del sistema económico y social, combinada con la división social sexual del trabajo que sigue concentrando este trabajo desproporcionadamente en las mujeres, y en particular, en las mujeres de menores recursos, revela hasta dónde el

nudo producción-reproducción es clave para comprender los límites a la autonomía económica de las mujeres.

Esto es tanto más cierto, cuanto mayor es la dependencia de las personas de los intercambios mercantiles. En sociedades mercantilizadas y monetizadas, el acceso a un ingreso monetario es clave para acceder a los bienes y servicios que se necesitan y desean. La participación en el mercado laboral es la forma socialmente legitimada para acceder a dicho ingreso. La persistencia de una organización social del cuidado injusta (Rodríguez Enríquez, 2018) que impone una sobrecarga de trabajo no remunerado a las mujeres, sigue siendo un obstáculo central a su participación económica.

Las brechas de género en el mercado laboral, en el acceso a ingresos monetarios y en el acceso y control de los recursos económicos son persistentes (a pesar de mejoras parciales y temporales en algunos indicadores) (MECON, 2020a). Las mujeres seguimos participando menos y peor en el mundo del trabajo remunerado.

Al obstáculo persistente de las responsabilidades domésticas se suman las propias dinámicas discriminadoras en el mercado laboral, que operan en los procesos de selección y promoción, que se expresan en los fenómenos de techo de cristal y piso pegajoso, que operan a través de la segregación horizontal y vertical, y que se reproducen con las prácticas de acoso y violencia laboral.

Los avances en la investigación aplicada sobre estos temas ha provisto abundante evidencia en la región y, de hecho, ha informado al debate y a las políticas públicas. Menos extensiva ha sido la indagación sobre las relaciones entre estas dinámicas propias del mundo del trabajo y las estrategias de desarrollo que se implementan en nuestros países.

2. Estrategias de desarrollo y brechas de desigualdad

La forma que adoptan los mercados laborales y sus rendimientos están estrechamente vinculados con las estrategias que los países adoptan para gestionar su economía. Más ampliamente, las estrategias de desarrollo también son un factor determinante y explicativo de la persistencia (o no) de las brechas de desigualdad.

Desde la Economía Feminista, los debates sobre las dimensiones de género en el desarrollo llevan varias décadas[1]. Con abundante observación empírica, la literatura en el campo ha ido creando explicaciones diversas sobre el impacto de la globalización y el rol de las mujeres en las estrategias desplegadas por los países para adaptarse a un mundo crecientemente abierto y conectado, con tránsito fluido de mercancías y capitales, y aunque menos fluido, también de personas.

Lo que la literatura feminista aplicada a los problemas de desarrollo señala, es que: i) no se pueden comprender los procesos que permiten el desarrollo, y sus implicancias en la vida real de las personas, sin considerar las relaciones de género que los atraviesan; ii) la globalización y la feminización de la fuerza de trabajo han avanzado paralelamente a los procesos de desregulación y flexibilización del mercado laboral, y consecuentemente están asociadas a procesos de deterioro de las condiciones de trabajo remunerado en una carrera hacia la baja de los estándares laborales en pos de aumentos de competitividad; iii) las oportunidades abiertas a las mujeres por las estrategias de desarrollo de los países, presentan tendencias complejas y con frecuencia contradictorias, y iv) la organización global de la reproducción social sigue imponiendo restricciones a la participación y autonomía económica de las mujeres (Giosa Zuazúa y Rodríguez Enríquez, 2010).

---

1 Para una revisión histórica de los estudios sobre género y desarrollo, ver Zabala (1999) y Benería (2003).

En América Latina se pueden mencionar algunos antecedentes que buscan identificar los nexos entre estrategias de desarrollo, políticas macroeconómicas y autonomía económica de las mujeres (en el marco de las brechas de desigualdad)[2].

Una indagación temprana del capítulo latinoamericano de la Red Internacional de Género y Comercio buscó analizar los impactos de las políticas de liberalización comercial en algunos países de la región sobre el empleo de las brechas de género y el empleo de las mujeres, concluyendo que: i) las mujeres están mayoritariamente empleadas en industrias exportadoras intensivas en mano de obra que tienden a proveer empleos precarios; ii) la ocupación de las mujeres es relevante en la agricultura familiar y de subsistencia que sufre la competencia de la apertura comercial, cuando su bienestar es afectado por las importaciones de productos agrícolas subsidiados en su país de origen, y iii) la intensificación tecnológica de los sistemas productivos tiende a reducir la presencia de las mujeres en los empleos (Azar y otras, 2009; Salvador, 2010).

En la misma línea contribuyen Giosa Zuazúa y Rodríguez Enríquez (2010) en su estudio de los impactos de género de las estrategias de desarrollo basadas en la promoción de las manufacturas de exportación (fundamentalmente en México y los países de Centroamérica). En este sentido, señalan que estas industrias han generado oportunidades de empleo para algunas mujeres, pero con fuertes limitaciones. Por un lado, los estándares laborales de los empleos generados son bajos, y de hecho, las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en los puestos de menor calificación y segregadas en los sectores de actividad con menor desarrollo tecnológico (por caso, textil en lugar de electrónica). Por otro lado, la incorporación de las mujeres al empleo de estas industrias se dio sin ninguna estrategia de conciliación entre estas ocupaciones y las responsabilidades

---

2 Ver más al respecto en el capítulo 2 de este mismo volumen.

domésticas. Esto ha consolidado el uso intensivo del tiempo de las mujeres, y la promoción de estrategias intra e interfamiliares de cuidado.

Adicionalmente, el empleo generado en estos sectores ha reproducido las condiciones de segregación propias de los mercados laborales, que se expresan en última instancia en la persistencia de la brecha salarial de género. La misma parece ser más sustantiva, cuanto más calificados los empleos de que se trate. Asimismo, el empleo generado en estas industrias se sostiene en parte sobre la limitación de los derechos sociolaborales y los mecanismos de representación y participación.

Finalmente, Vásconez Rodríguez (2017) realizó un análisis de la vinculación entre los ciclos económicos y la desigualdad de género, mediante ejercicios cuantitativos aplicados a un grupo de países de la región. Más precisamente, lo que indagó fue la relación entre la feminización del mercado laboral (entendida como el incremento de la relación de participación laboral y las horas ofertadas de las mujeres en el mercado) y el crecimiento económico en cinco países de América Latina[3]. Su estudio mira estas relaciones para la primera década del siglo XXI.

Las principales conclusiones a las que llega son: i) las modalidades de crecimiento de los países bajo estudio han privilegiado la intensificación del uso de la mano de obra antes que la apertura a la generación de oportunidades de empleo; en este contexto, los sectores con mayor generación de empleo para las mujeres han sido los de servicios, que tienen un retorno negativo en términos de salario; ii) se observa un incremento de la feminización laboral debido a un aumento en la participación femenina mientras la oferta masculina de trabajo se mantiene constante o decrece levemente; iii) este incremento en la participación va acompañado, en la mayoría de los casos, de reducciones en la

---

3 Los países incluidos en el estudio son Argentina, Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay.

intensidad del trabajo (horas por semana), lo que permite intuir que el subempleo sigue siendo la principal opción de trabajo para las mujeres; iv) la inserción en el mercado de trabajo por parte de las mujeres, si bien es creciente, no asegura la incorporación a un empleo, en especial en condiciones adecuadas, y v) el incremento de las horas trabajadas (intensidad del trabajo) por las mujeres, tiene una relación inversa con el crecimiento económico; esto demostraría que la reducción del tiempo dedicado a los cuidados (para participar en actividades económicas) no es sostenible cuando no se puede sustituir por servicios públicos o privados, o corresponsabilidad de otros miembros del hogar.

En definitiva, lo que estos aportes embrionarios señalan es que las estrategias de desarrollo no son neutrales a las condiciones de inserción económicas de las mujeres y a las brechas de desigualdad. Por un lado, las desigualdades de género pueden de hecho funcionar como ventajas comparativas a la hora de promover estrategias de crecimiento impulsadas por la liberalización comercial. Por otro lado, el crecimiento económico no es condición suficiente para mejorar la participación económica de las mujeres ni las brechas de desigualdad.

Los problemas de autonomía económica, de calidad del empleo y de distribución del cuidado siguen siendo persistentes, y su transformación depende en parte de las políticas públicas que se vayan implementando para abordarlos.

3. Las respuestas de política pública

Las cuestiones relativas a la autonomía económica de las mujeres han ido permeando las agendas de políticas pública en la región, con matices enormes por subregiones y países. Los ejes de la respuesta de políticas públicas a los problemas vinculados con el empleo y el trabajo de cuidado en el contexto de las estrategias de desarrollo y las dinámicas

macroeconómicas de los países de la región pueden sintetizarse en los siguientes:

3.1. La reorganización de los cuidados bajo el paradigma de la corresponsabilidad social

Desde el Consenso de Quito, acordado en la Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe en 2007, existe un reconocimiento explícito de la centralidad de los cuidados en el funcionamiento sistémico, y del carácter injusto y reproductor de desigualdad de la organización social de los cuidados.

La proliferación de encuestas de uso del tiempo permitió advertir la magnitud de la desigualdad en el uso del tiempo de varones y mujeres, y el peso enorme de las responsabilidades de cuidado para estas últimas. También en algunos países, estas encuestas permitieron estimar la contribución de este trabajo a la generación de valor económico, ubicándolo en todos los casos como la actividad económica que, de considerarse en las cuentas nacionales, más contribuiría al producto bruto interno. Según la sistematización realizada por Cepal (2018), el valor del trabajo no remunerado oscila entre 15,2 % (para el caso de Ecuador) y 24.2 % (para el caso de México del PBI). Una estimación reciente para Argentina ubicó este valor en 15,9 % del PBI (Minger, 2020b). Estimaciones realizadas en el año 2013 para Uruguay, lo estiman en 22,9 % (Salvador, 2015).

Las políticas que buscan atender los problemas de la organización del cuidado se alinean (al menos discursivamente) con el paradigma de la corresponsabilidad social en los cuidados, es decir, con una distribución más equitativa de responsabilidades de cuidado entre los actores que conforman esta organización: Estado, mercado, hogares y comunidad, además de entre varones y mujeres.

En términos generales, las acciones (o su ausencia o debilidad) en este campo pueden sintetizarse en los siguientes aspectos: i) existencia de variadas propuestas de amplia-

ción de licencias paternales e implementación de licencias parentales y familiares en el marco de las relaciones de empleo asalariadas, con pocos avances en su implementación efectiva; ii) provisión de servicios de cuidado extradomésticos, con un énfasis notorio en servicios de cuidado para les niñes, en particular, para la primera infancia, con diseños más maternalistas o corresponsables según los países (y los momentos)[4], y con una orientación en muchos casos focalizada hacia los hogares de mayor nivel de vulnerabilidad social; iii) debilidad de políticas públicas que proveen al cuidado directo de las personas mayores y de las personas con discapacidad; iv) avances lentos y segmentados por países en la ampliación de la protección laboral y social de las trabajadoras remuneradas del cuidado; v) una tendencia lenta a la transformación de los estereotipos de género en el cuidado, muy desigual entre países, y más provocada por la incidencia del activismo feminista y las lentas transformaciones culturales inerciales, que por políticas públicas específicas.

Los avances son lentos y muy selectivos por países, con el caso de Uruguay como insignia, con la construcción de su sistema nacional integrado de cuidados[5], y avances más desintegrados en algunos otros países (Blofield y Martínez Franzoni, 2014; Batthyány Dighiero, 2015; Marzonetto, 2019). Con todo, las políticas de cuidado van incorporándose crecientemente como parte central de las acciones que buscan reducir las brechas de desigualdad de género y promover una mayor participación económica de las mujeres.

3.2. El microemprendedurismo como opción económica para las mujeres de menores ingresos

Avanzar en una agenda de cuidados en la región se considera un elemento fundamental para destrabar uno de los

---

4 Ver al respecto capítulo 5 en el presente volumen.
5 Ver al respecto capítulo 4 en el presente volumen.

principales obstáculos a la participación económica de las mujeres. A esto se suman (o debieran sumarse) acciones activas en el campo de las políticas de empleo, que incluyen intervenciones de acción afirmativa (mediante, por ejemplo, incentivos fiscales para contratación de fuerza de trabajo de las mujeres, especialmente en sectores con mejor calidad de empleo), certificación de calidad de género de las empresas, incentivos a la conformación de plantas laborales más paritarias, promoción de la terminalidad educativa y formación en oficios de las mujeres, exigencia de paridad en los directorios de las empresas[6].

Con todo, el paradigma del emprendedurismo es el que con más énfasis se ha promovido en particular para las mujeres de sectores socioeconómicos más vulnerables. Esta visión ha ido acompañada de la promoción de la inclusión financiera (y también digital)[7]. El supuesto sobre el que se sustenta esta mirada es que los problemas para la participación económica de las mujeres de estos sectores radica en su dificultad para crear y gestionar emprendimientos económicos, las limitaciones para acceder a mercados, y la posibilidad de contar con créditos productivos y con medios alternativos de comercialización (como el comercio electrónico).

Los programas que buscan promover emprendimientos económicos de baja escala por parte de las mujeres suelen combinar asistencia en distintos de estos aspectos. Lo que en general omiten es, justamente, atender las necesidades de las mujeres "emprendedoras" en términos de conciliación entre la actividad productiva y las responsabilidades de cuidado. Los estudios sobre el tema coinciden en señalar

---

6 Sería importante avanzar en todas estas alternativas aprendiendo de las experiencias existentes, y en particular, revisando aquellas en las que la ausencia de una perspectiva de género sustantiva debilitó la potencialidad transformadora.

7 Este ha sido, de hecho, uno de los ejes de las propuestas de quienes coordinaron el grupo de afinidad Mujeres 20 durante la cumbre del G20 que tuvo lugar en Argentina en 2018. Ver al respecto: https://bit.ly/33GPSTV.

que la intensificación en los tiempos de trabajo total de las mujeres beneficiarias de estos programas es una característica común (Nadur, 2018).

Si bien los resultados en términos de mejorar las condiciones para la autonomía económica de las mujeres son mixtos, lo que se advierte es un abordaje individualista del problema (en términos de la responsabilidad individual de las mujeres de salir de la situación de carencia en la que viven), que desconecta las condiciones de posibilidad económica de estas mujeres, con las características macroeconómicas de la estrategia de desarrollo en que están insertas. Y más aún, que en muchos casos omite vincularla con las pocas alternativas para conseguir arreglos de cuidado que le permita mayor dedicación al trabajo remunerado.

3.3. Los programas de transferencias monetarias condicionadas: ¿el reconocimiento de la exclusión estructural?

Otra de las vías extendidas en la región para atender los problemas de acceso a ingresos monetarios son los programas de transferencias condicionadas de ingreso, sobre los cuales se ha dicho ya muchísimo[8]. Una de las preguntas fundamentales respecto del rendimiento de estos programas, en relación con los tópicos del presente volumen, es qué implicancias tienen para la participación económica de las mujeres y para la organización de los cuidados.

Al respecto, la literatura sobre el tema destaca dos aspectos problemáticos. Por un lado, que las condicionalidades impuestas vinculadas a la educación y el cuidado de la salud de les niñes refuerza el rol cuidador de las mujeres. Si bien esto no necesariamente implica un incremento en el trabajo no remunerado de las mujeres (aunque en algunos casos sí lo produce), el efecto simbólico de consolidar la idea

---

8 Rodríguez Enríquez (2011) presenta una revisión crítica de estos programas desde la mirada feminista.

de que son las madres las responsables principales (cuando no únicas) del cuidado de les niñes es potente.

Por otro lado, y haciendo ya un par de décadas largas que estos programas se vienen implementando en la región, los mismos no demuestran ser efectivos para gestionar mecanismos de salida. Por el contrario, la población beneficiaria permanece durante años en tal condición, y esto ocurre principalmente porque es muy difícil para estos hogares, y en particular para las mujeres que funcionan como beneficiarias operativas, conseguir oportunidades económicas que justifiquen la pérdida del beneficio.

En algún sentido, la permanencia de estos programas en el tiempo y su relativa estabilidad en términos de cobertura va mostrando cierto reconocimiento de la dificultad estructural que esta población tiene para acceder a empleos de calidad. Y este parece un rasgo estructural que, como lo mostrarán otros capítulos en este volumen, deviene más de las características segmentadas de los mercados laborales y la inefectividad de las políticas públicas, que de la propia responsabilidad de las mujeres y de sus comportamientos individuales.

4. Las potencialidades y los límites de los argumentos económicos a favor de las políticas de igualdad

Implementar políticas públicas que puedan transformar los rasgos estructurales de segmentación de los mercados laborales y promover una efectiva reorganización de los cuidados bajo un paradigma de corresponsabilidad social requiere de esfuerzos fiscales por parte de los gobiernos. Sin duda, cualquier política pública requiere de asignación de recursos. Y las políticas necesarias para transformar algunas de las dimensiones señaladas anteriormente pueden ser costosas.

Sin embargo, a la hora de tomar decisiones sobre la asignación de recursos públicos a los múltiples objetivos de política, es importante tener en consideración no sólo el costo fiscal de implementarla, sino también los costos socioeconómicos de no hacerlo. En línea con este razonamiento, desde la Economía Feminista se han desarrollado argumentos económicos a favor de las políticas de igualdad, que señalan que su ausencia implica: i) una subutilización de la fuerza de trabajo de las mujeres; ii) problemas de productividad individual y sistémica; iii) problemas socioeconómicos que podrían, a su turno, implicar mayores demandas a los recursos públicos (Rodríguez Enríquez, 2013). Sin desconocer las controversias que estos argumentos pueden generar, los mismos han servido para influenciar en el oído habitualmente economicista en extremo de quienes toman las decisiones presupuestarias.

En la misma línea, en el actual contexto de pandemia y pensando en la esperada recuperación posterior, se viene haciendo referencia al triple dividendo de las políticas de cuidado (Cepal, 2020; ver también capítulo 4 en este volumen). El primero es la posibilidad de facilitar la participación laboral de las mujeres, el segundo mejorar el estímulo para el desarrollo de las capacidades cognitivas de les niñes, y el tercero funcionar como un sector generador de empleo (en particular de las mujeres).

Es de esperar que en efecto los cuidados adquieran una centralidad en el diseño de políticas para la recuperación pospandemia, tras el reconocimiento inevitable que este contexto implicó sobre su esencialidad. En contextos futuros de fuertes restricciones de recursos públicos, los argumentos económicos pueden ser efectivos. Sin embargo, es importante tener presente dos cuestiones. Por un lado, que estos argumentos económicos funcionan en determinadas condiciones. Por caso, el argumento que sostiene que políticas de cuidado efectivas podrían evitar o disminuir la subutilización de la fuerza de trabajo de las mujeres depende de que exista demanda para esa fuerza de trabajo. O,

dicho en otros términos, la liberación de tiempo de las mujeres para volcar al mercado laboral no genera *per se* empleos para estas mujeres (o mayor demanda de tiempo de trabajo remunerado). En este sentido, conseguir estrechar el vínculo del análisis entre lógica productiva y lógica reproductiva es esencial.

Por otro lado, es riesgoso reducir la demanda por políticas de cuidado (o más ampliamente por políticas de igualdad) a argumentos económicos, porque estos pueden invisibilizar la cuestión de los derechos. Las personas tenemos derecho al cuidado (a recibirlo y a darlo) y tenemos derecho a gozar de condiciones de vida básicas (y, por ende, de acceder a los ingresos que nos lo garanticen). También tenemos derecho a trabajar (y debiéramos tener derecho a elegir qué trabajo y por cuánto tiempo hacerlo). La garantía de esos derechos no debiera ser el resultado de un análisis costo-beneficio. Porque ¿qué pasaría el día que los costos excedan los beneficios?

Por lo anterior, el uso de los argumentos económicos a favor de políticas de cuidado y de aquellas que favorezcan la autonomía económica de las mujeres debe ser prudente y estratégico.

5. Fortalezas y debilidades de la agenda feminista para la autonomía económica de las mujeres

Durante décadas los feminismos han sostenido al empleo como un horizonte emancipador para las mujeres. Esto sin duda tiene sentido en el marco de sociedades donde la no participación laboral implica el no acceso a un ingreso monetario, con la consecuencia directa de la generación de vínculos personales de dependencias económica, y/o de condiciones materiales de vida pobres, y eventualmente, la dependencia de la asistencia del Estado.

Además de activar para desarmar los mecanismos de discriminación en el mercado laboral, los feminismos siguen persistiendo a la hora de promover la agenda de los cuidados como demanda social y política. Incluyendo el arduo trabajo que intentan, con éxito variado, de promover la incorporación de estos temas en las agendas sindicales.

La potencia de los paros internacionales de mujeres, la contundencia de las cifras que cuantifican la contribución del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado a la economía, la visibilización de la manera en que desigualdad de género y desigualdad socio-económica se amarran en las dimensiones del trabajo (en sentido amplio), han conseguido mover agendas legislativas de cuidado, así como el desarrollo más embrionario o más desarrollado de políticas de cuidado.

Sin embargo, es importante mantener las alertas respecto de la pertinencia de las acciones que van avanzando. En primer lugar, porque se puede avanzar en ampliar servicios de cuidado sin desafiar la feminización del cuidado. En segundo lugar, porque se puede promover la incorporación de las mujeres en el trabajo remunerado, pero en condiciones de muy baja calidad (bajo salario, falta de protección social, jornadas muy largas de tiempo total de trabajo). En tercer lugar, porque las recetas únicas no sirven, y se requieren diseños complejos de políticas públicas que atiendan la diversidad de situaciones y contemplen la articulación entre distintas esferas de intervención. En cuarto lugar, porque es necesario que las políticas estén informadas en las experiencias de vida situadas de las personas, para garantizar que los diseños institucionalidades no fracasen a la hora de su implementación. En quinto lugar, porque las propuestas tienen que ser flexibles como para poder adaptarse a los devenires inesperados (como, por ejemplo, la ocurrencia de una pandemia global, que cierre durante meses los espacios de cuidado extradoméstico). En sexto lugar, porque las políticas no funcionan de manera aislada, por lo que, conjuntamente a avanzar en políticas específicas

de cuidado y de empleo, necesitamos discutir de raíz las estrategias de desarrollo de nuestros países, porque no cualquier crecimiento económico genera mejores condiciones de vida para la población.

En este sentido, tal vez sea prudente, para concluir este capítulo, referir al carácter político de la Economía Feminista, y a su crítica fundamental a un sistema que evidencia una contradicción insuperable entre la acumulación del capital y la sostenibilidad de la vida (Pérez Orozco, 2014). En este sentido, la agenda de los cuidados debiera orientarse, más que a conseguir liberar tiempo de trabajo no remunerado para dedicarlo a trabajo remunerado (que muchas veces es empleo de baja calidad), a generar las condiciones de posibilidad de los múltiples arreglos de cuidado y de trabajo de producción de bienes y servicios que las personas deseen.

Una mirada feminista sobre los cuidados no debiera perder de vista el carácter transformador de esta agenda, que cuestiona no solamente cómo se cuida, sino también cómo se produce, cómo se consume, cómo se distribuye. Los vínculos entre producción y reproducción que se intentan develar en este volumen pueden aportar nuevos elementos para pensar estrategias en este sentido.

Referencias

Azar, P., Espino, A. y Salvador, S. (2009). *Los vínculos entre comercio, género y equidad. Un análisis para seis países de América Latina*. Montevideo: IGTN.

Batthyány Dighiero, K. (2015). "Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales". Santiago: Cepal. *Serie Asuntos de Género* 124.

Benería, L. (2003). Gender, Development and Globalization. New York: Routledge.

Blofield, M. y Martínez Franzoni, J. (2014). "Una década de cambios en las relaciones entre vida familiar y laboral: mayor corresponsabilidad estatal; incipiente corresponsabilidad paterna". Santiago: Cepal.

CEPAL (2018). "Sistematización de las experiencias de valorización económica del trabajo no remunerado de los hogares". Santiago: Cepal.

CEPAL (2020). "Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de Covid-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación".

Federici, S. (1975). "Wages against Housework". En: E. Mallos (ed.) *The Politics of Housework*. New York: The New Clarion Press.

Giosa Zuazúa, N. y Rodríguez Enríquez, C. (2010). "Estrategias de desarrollo y equidad de género: una propuesta de abordaje y su aplicación al caso de las industrias manufactureras de exportación en México y Centroamérica". Santiago: Cepal. *Serie Mujer y Desarrollo* 97.

Gómez Luna, M. (2008). "Cuentas satélite de los servicios no remunerados de los hogares". En: La economía invisible y las desigualdades de género. La importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado. Washington: OPS.

Larguía, I. y Dumoulin, J. (1975). *Hacia una ciencia de la liberación de la mujer*. Caracas: Editorial Anagrama.

Marzonetto, G. (2019). "La política de los programas de cuidado infantil en América Latina: Un análisis comparado de Argentina , Chile y Uruguay (2005-2015)". Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.

MECON (2020a). *Las brechas de género en Argentina. Estado de situación y desafíos*. Buenos Aires: Ministerio de Economía.

MECON (2020b). *Los cuidados, un sector económico estratégico. Medición del Aporte del Trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al Producto Bruto Interno*. Buenos Aires: Ministerio de Economía.

Nadur, Y. (2018). Programa "Ellas Hacen": Tensiones entre las exigencias y el fortalecimiento de la autonomía en mujeres/madres. Buenos Aires: Flacso. Tesis de Maestría.

Pérez Orozco, A. (2014). *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de sueños.

Picchio, A. (2001). "Un enfoque macroeconómico 'ampliado' de las condiciones de vida". Barcelona: Ediciones UB.

Rodríguez Enríquez, C. (2011). "Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso e Igualdad de Género. ¿Por dónde anda América Latina?". Santiago: Cepal. Serie Mujer y Desarrollo 109.

Rodríguez Enríquez, C. (2013). "Organización social del cuidado y políticas de conciliación: una perspectiva económica". En: L. Pautassi y C. Zibecchi (coords) *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires: ELA – Biblos.

Rodríguez Enríquez, C. (2018). "Economía del cuidado y desigualdad en América Latina: avances recientes y desafíos pendientes". En: C. Carrasco Bengoa y C. Díaz Corral (eds.) *Economía feminista: desafíos, propuestas, alianzas.* Buenos Aires: Madreselva.

Salvador, S. (2010). "Género y comercio en América Latina". En: V. Esquivel (coord.) *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. Santo Domingo: ONU Mujeres.

Salvador, S. (2015). "La valoración económica del trabajo no remunerado". En: Karina Bathyany (ed.) *Los tiempos del bienestar. Género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay*. Montevideo: MIDES.

Vásconez Rodríguez, A. (2017). "Crecimiento económico y desigualdad de género: análisis de panel para cinco países de América Latina". Revista de la Cepal 122, 85-113.

Zabala, I. (1999) "Un viaje a través del tiempo: 30 años de pensamiento económico feminista en torno al desarrollo". En: C. Carrasco (ed.) Mujeres y economía. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas. Barcelona: Icaria.

2

La desigualdad económica de género dentro del contexto de heterogeneidad estructural de América Latina

El caso argentino

Virginia Alonso

1. Introducción

La desigualdad económica es una problemática extendida y persistente en nuestras sociedades. Junto a las profundas diferencias entre personas según etnia, raza, edad, lugar de residencia, estrato y sector económico de inserción laboral, se encuentran las desigualdades de género que se articulan con las anteriores.

Considerando esta diversidad de aristas para analizar la desigualdad económica de género y la vasta trayectoria de estudio efectuada desde distintas disciplinas y enfoques teóricos, este capítulo se propone abordar el fenómeno desde el enfoque de los estudios de género y la Economía Feminista a través del empleo de ciertos elementos del pensamiento estructuralista latinoamericano. De esta manera, se apuesta a reflexionar sobre la importancia de retomar el abordaje relativo a la heterogeneidad estructural para analizar los rasgos que cobra la desigualdad de género en nuestra región y contribuir, con ello, a la problemática del género y el desarrollo.

Para ello, en las próximas dos secciones que siguen a esta introducción se hará mención de dos campos de estudio –aquel referido al desarrollo/subdesarrollo, y el relativo a los estudios de género– que datan de distintos momentos de emergencia y cuyos recorridos han implicado limitados puntos de encuentro. Este tratamiento permitirá especificar los principales aportes que se toman para construir un enfoque analítico fructífero para analizar la desigualdad en la región[1] y en el caso argentino.

Luego, la cuarta sección abordará distintas dimensiones de la desigualdad económica de género en Argentina para pensar la reproducción de la misma en la específica articulación de lo productivo y lo reproductivo que supone el caso nacional. Como principales resultados, se encontrará que la segregación de género ha adquirido rasgos específicos ante un estilo de desarrollo marcado por la heterogeneidad estructural y que ello plantea implicancias para las brechas en los ingresos y la autonomía económica de las mujeres. En especial, para aquellas dentro de hogares con responsabilidades de cuidado infantil.

2. El género en el campo de los estudios del desarrollo/subdesarrollo[2]

Luego de la Segunda Guerra Mundial, surgió una amplia literatura científica que, desde distintas latitudes, permitió la emergencia del campo de los estudios del desarrollo/subdesarrollo. Comenzando con los aportes de los denominados "pioneros del desarrollo", entre los que se pueden mencionar a Rosestien Rodan, Nurske, Lewis y Rostow, esta

---

1 Este enfoque será retomado en los capítulos 3 y 6 así como en el epílogo de este libro.

2 Esta sección y la siguiente se basan en el trabajo de Alonso (2019a). A su vez, se agradece a Corina Rodríguez Enríquez por sus comentarios ya que fueron sumamente valiosos para elaborar la presente sección.

problemática ha sido retomada y estudiada desde distintas posiciones teóricas hasta la actualidad.

Sin embargo, no fue hasta la aparición del concepto de género[3], de los estudios pioneros de Ester Boserup, del enfoque de las Mujeres en el Desarrollo (MED) y, finalmente, del enfoque Género en el Desarrollo (GED), que el abordaje de las relaciones de género logró penetrar en este campo. Como producto de este recorrido, el tratamiento del vínculo entre las relaciones de género y el desarrollo surgió en las últimas décadas del siglo XX.

Fue en este contexto y a partir de esos años que los estudios de género y la Economía Feminista vinieron a cuestionar y proponer nuevas visiones al campo del desarrollo/subdesarrollo. Si bien los esfuerzos en esta dirección han brindado numerosas contribuciones, en esta sección se expondrán brevemente aquellas que han sido centrales en las investigaciones sobre desigualdad económica de género y que son especialmente relevantes para los fenómenos que se abordarán en el capítulo.

Uno de los aportes más relevantes (y que posibilitó la emergencia de la problemática sobre género y desarrollo) ha sido la denuncia del sesgo androcéntrico de los distintos paradigmas económicos y de los diferentes enfoques de desarrollo (neoclásico/neoliberal, neoinstitucionalista, entre otros). En contrapartida, estos estudios abordan la situación y el trabajo de las mujeres evitando este sesgo e incorporan el análisis de las relaciones de género presentes en la realidad socioeconómica.

En este sentido, resulta medular la inclusión de lo reproductivo en el análisis del sistema económico (Espino y Sanchis, 2005) y, en conexión con ello, la visibilización del trabajo reproductivo o de cuidado. Es decir, en pocas

---

3 En este punto es importante destacar los límites que la literatura más reciente ha señalado a la propia noción de género dado el abordaje binario de la misma. Reconociendo estas críticas, en este capítulo se entiende que el abordaje original es suficiente para la problemática que se pretende abordar.

palabras, el reconocimiento de la función de lo reproductivo dentro de la economía y la sociedad (Picchio, 1999; 2001; 2005).

A estas contribuciones, se suma el examen de las implicancias de género de los modelos de desarrollo. Para ello, ha sido de gran utilidad la denuncia del falso supuesto de neutralidad que tienen los modelos macroeconómicos y la inclusión de las relaciones de género en ellos (Carrasco, 2006). Los estudios sobre macroeconomía, género y desarrollo han desplegado instrumentos para ver la conexión entre las políticas económicas (políticas monetarias, fiscales, financieras, etc.) que definen las estrategias de desarrollo y la desigualdad de género en distintos países (Girón, 2009; Giosa Zuazúa y Rodríguez Enríquez, 2010).

Más específicamente, han explorado la relación bidireccional entre crecimiento/desarrollo económico y desigualdad de género (Giosa Zuazúa y Rodríguez Enríquez, 2010). Es decir que, no sólo se han definido y descripto los efectos que las diferentes formas de crecimiento/desarrollo económico tienen sobre las relaciones de género, sino que también se han visibilizado las implicancias que la desigualdad de género tiene para el crecimiento/desarrollo de los países.

Dentro de esta relación de doble dirección, los vínculos detectados entre los distintos modos de desarrollo en la región latinoamericana y las formas de inserción laboral femenina pueden mencionarse como otro aporte. Numerosas investigaciones han permitido detectar los rasgos singulares que adquiere la participación de las mujeres en los mercados laborales en los distintos periodos de desarrollo (De Oliveira y Ariza, 2000; Espino, 2012).

La última de las contribuciones que se mencionará en esta sección es la elaboración de conceptos y estrategias metodológicas para visibilizar la desigualdad económica de género. Esta desigualdad se expresa en fenómenos como: i) la mayor participación femenina en el trabajo de cuidado no remunerado; ii) la desigualdad de género en el mercado

laboral (menor y peor participación de las mujeres); iii) el menor grado de autonomía económica de las mujeres (Giosa Zuazúa y Rodríguez Enríquez, 2010).

En relación con la desigualdad de género en el mercado de trabajo, ésta se encuentra estrechamente vinculada con la organización social del cuidado (OSC) y se manifiesta de las siguientes maneras: las menores tasas de actividad y empleo de las mujeres, la segregación laboral de género, las brechas en los ingresos y las desiguales condiciones laborales (incluyendo tiempo de trabajo y acceso a protección social) (Alonso, 2019b; 2020). De esta manera, las responsabilidades de cuidado en los hogares es un factor de relevancia que se suma a otros —entre ellos la discriminación de género— para explicar la desigualdad en el mercado.

En cuanto a la autonomía económica, como tercera dimensión de la desigualdad económica de género, ésta es entendida como la capacidad de acceder y controlar bienes y servicios necesarios para satisfacer necesidades y deseos, de manera independiente, a través de diversas formas: participación en el mercado laboral, propiedad y control de activos económicos, acceso a recursos mediante intervenciones públicas como transferencias monetarias, entre otras (Esquivel, 2012). Dado que el mercado de trabajo es una fuente importante de distribución de los recursos, el problema de la falta de autonomía económica de las mujeres está asociado a las dos dimensiones expuestas anteriormente (la intensidad de tiempo destinado al trabajo no remunerado y el tipo de participación en el mercado laboral) y, al mismo tiempo, a la organización de la producción bajo el marco de un fenómeno señalado por el estructuralismo latinoamericano: la heterogeneidad estructural. O, dicho de otra manera, la falta de autonomía económica de las mujeres es un producto de la forma en que se articulan lo productivo y lo reproductivo.

3. Los aportes y los desafíos de pensar la desigualdad de género retomando el estructuralismo latinoamericano

En la reflexión hecha en la sección anterior en torno a la configuración de la desigualdad de género como producto de la forma en la que se articula la organización de la producción y la reproducción de la vida, se ha mencionado la importancia de incluir la consideración la heterogeneidad estructural de nuestras sociedades. Esto se debe a que esta contribución del estructuralismo latinoamericano ha sido especialmente fructífera para comprender la desigualdad económica en nuestra región, y a que estudios recientes han planteado que la desigualdad de género en el mercado laboral adquiere rasgos especiales dadas las características del funcionamiento de estos mercados (CEPAL, 2012, 2016, 2019; Alonso, 2019b, 2020).

Por ello, a pesar de que el estructuralismo latinoamericano, como otras corrientes teóricas sobre desarrollo, haya surgido y realizado gran parte de sus aportes con anterioridad a los estudios sobre género y desarrollo, es relevante y necesario retomar su empleo desde estos estudios. Y, así, asumir los desafíos de pensar la HE dentro de una matriz de pensamiento que entiende las diferencias entre mujeres y varones como producto de un orden social que históricamente ha implicado la subordinación de las primeras. A continuación, se definirá brevemente la HE junto con algunos avances en la dirección planteada.

Según la corriente cepalina del estructuralismo y, en especial, los trabajos de Raúl Prebisch (1950; 2012; entre otros) y Aníbal Pinto (1973; 1976; entre otros), los estilos de desarrollo de estas sociedades han sido afectados por el fenómeno de la heterogeneidad estructural (HE). La penetración lenta y limitada del progreso técnico ha tenido como consecuencia la conformación de una estructura económica heterogénea que ha diferido de las estructuras de

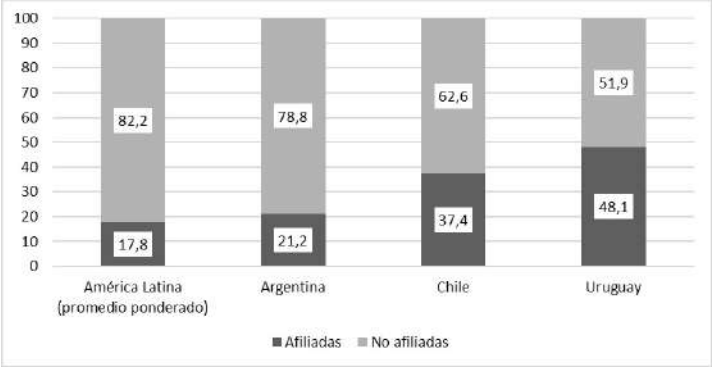
los países desarrollados caracterizadas por la homogeneidad de la productividad entre los sectores económicos.

En el caso de los efectos en el campo social, los estudios empíricos se han orientado a mostrar que las grandes diferencias de productividad al interior de la economía han repercutido sobre los problemas de empleo y la distribución del ingreso. Así, la situación de HE en la producción sería decisiva para explicar la demanda de empleo, la calidad del trabajo, las remuneraciones y los excedentes de población, teniendo efectos en la distribución del ingreso y las condiciones de vida (PREALC, 1978; Vera, 2011; entre otros).

Estos fenómenos no afectan de igual manera a las personas y, como se dijo anteriormente, se ha evidenciado que la desigualdad de género en el mercado laboral adquiere rasgos especiales dadas las características del funcionamiento de estos mercados afectados por la HE (CEPAL, 2012, 2016, 2019; Alonso, 2019b, 2020). En la región el empleo en actividades y sectores de baja productividad está fuertemente atravesado por la dimensión de género (CEPAL, 2012; 2016). Ya sea que se estudie la baja productividad, mediante un análisis de las actividades económicas, o se tome el enfoque del sector informal del PREALC, las mujeres se encuentran representadas y concentradas en mayor medida que los varones en esos espacios, lo que implica peores remuneraciones y ocupaciones de mala calidad.

La consideración de la superposición del enfoque de la informalidad, a través de la baja productividad, con el abordaje desde el punto de vista del incumplimiento de la normativa legal, ha mostrado una relación significativa (Vaca-Trigo, 2019). Para los países objeto de este estudio, si se toma la variable sobre realización de aportes a la seguridad social, como un *proxy* del cumplimiento de la normativa legal, se encuentra que cerca del 79 % de las mujeres ocupadas en el sector informal no cuentan con aportes previsionales y las protecciones provistas por la ley. Luego, le sigue Chile con el 63 % y Uruguay con el 52 % (véase gráfico 1).

Gráfico 1: Ocupadas en el sector informal según afiliación o cotización al sistema de pensiones (%). América Latina y países seleccionados, alrededor de 2016[a]



Fuente: Elaborado por Virginia Alonso en base a Vaca-Trigo (2019).
[a] Los datos corresponden a 2016, excepto en el caso de Chile, que se tomó el año 2015. Los datos corresponden al total nacional, excepto en el caso de la Argentina, ya que la EPH releva información para 31 aglomerados urbanos.

A su vez, la descripción empírica del desigual posicionamiento de las mujeres en relación con los varones en los estratos de productividad de los países latinoamericanos y su conexión con las condiciones laborales ha evidenciado la sobrerrepresentación de los varones en los estratos de mayor productividad.

El examen de esta articulación entre el fenómeno de la segregación laboral basada en el género y los efectos de la HE en la estructura ocupacional constituye un avance del pensamiento latinoamericano en el estudio de las formas que adquiere la inserción de las mujeres y la desigualdad de género en el mercado de trabajo dados los rasgos específicos de los estilos de desarrollo de nuestros países (Alonso, 2019a). Ante ello, los estudios de los casos nacionales que permitan profundizar la forma que adoptan estas desigualdades, dentro del marco macroeconómico e institucional de cada Estado, aparecen como desafíos

que es necesario transitar. Asimismo, la exploración de la relación entre las otras dimensiones de la desigualdad de género y el fenómeno de la HE puede mencionarse como otro de los desafíos (Alonso, 2019a). En especial, los caminos que se construyan para analizar la vinculación entre este rasgo de la organización productiva y los fenómenos relativos a lo reproductivo. Con el propósito de avanzar en estas direcciones, en la próxima sección se indagará el caso argentino, tomando la propuesta teórico-metodológica desarrollada por Alonso (2020).

4. La desigualdad económica de género dentro del contexto de heterogeneidad estructural argentino

En esta sección, se abordarán distintas dimensiones de la desigualdad económica de género con la finalidad de especificar los rasgos que adquieren en el contexto de la heterogeneidad estructural argentina[4]. Para comenzar se tratarán las condiciones laborales del mercado de acuerdo con los efectos del fenómeno de la heterogeneidad estructural (HE) sobre el sector privado de la economía. Para ello, la literatura especializada estudia la HE en una economía atendiendo a la brecha de productividad laboral externa (entre países) y/o interna (al interior de un país). Este trabajo se limitará a la brecha interna de productividad laboral mediante dos abordajes: el primero remite a la exploración de la productividad por rama de actividad, mientras que el segundo sigue la propuesta metodología del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC, 1978), que ha sido empleada por la literatura hasta la actualidad[5]. De esta manera, se logra un nivel de desagregación que resulta fructífero para los intereses de la investigación de la segregación laboral según género.

---

4 Para un estudio de la heterogeneidad en la estructura económica argentina y sus efectos en los indicadores laborales y de ingresos, v. Lavopa (2007), (2008); Infante (2011); Abeles Lavarello y Montagu (2013); Alonso (2020).

5 Para mayor precisión de las decisiones metodológicas tomadas, v. Alonso (2020).

Como resultado, se ha construido una clasificación de estratos de productividad, y cada estrato se desagrega en los dos sectores que lo componen: sector formal y sector informal[6]. La tabla 1 muestra todas las posiciones de la estructura de empleo que configura el fenómeno de la HE en el país de acuerdo con el abordaje propuesto. Sin embargo, según sea el análisis que se proponga en las próximas subsecciones, se podrá encontrar una menor desagregación de ella.

Tabla 1: Estructura de empleo del sector privado

Estrato de Productividad Alta (EPA)	Sector Formal (SF)
	Sector Informal (SI)
Estrato de Productividad Intermedia (EPI)	Sector Formal (SF)
	Sector Informal (SI)
Estrato de Productividad Baja (EPB)	Sector Formal (SF)
	Sector Informal (SI)

Fuente: Elaboración propia.

Luego de la inspección de la calidad del empleo en cada uno de los componentes de esta estructura, se analizará la segregación laboral de género. De esta forma, se podrá profundizar en la configuración de la desigualdad de género dados los particulares rasgos del modo de desarrollo argentino. El estudio de esa configuración implicará un

6 En este trabajo el sector informal incluye a: i) los/as patrones y asalariados/as en establecimientos privados con cinco o menos personas; ii) los/as trabajadores por cuenta propia no profesionales –quienes se desempeñan en una ocupación cuyo nivel de calificación es técnico, operativo o no requiere calificación–; iii) los/as trabajadores del servicio doméstico; iv) los/as trabajadores familiares sin salario. Por su parte, el sector formal reúne a: i) los/as trabajadores por cuenta propia profesionales –quienes están insertos en una ocupación cuyo nivel de calificación es profesional–; v) los/as patrones y asalariados/as de establecimientos privados con seis personas o más.

análisis de tipo longitudinal, situado en la primera parte del siglo XXI, con el propósito de advertir la permanencia y/o cambios en los indicadores de segregación. Finalmente, se pondrá el foco en las brechas de género en los ingresos laborales en la actualidad. Entendiendo que este fenómeno es clave para pensar las posibilidades de autonomía económica de las mujeres mediante la inserción en el mercado de trabajo, en la última subsección se buscará examinar estas brechas de acuerdo con los rasgos que adopta el mercado en condiciones de heterogeneidad y al modo en que se articula la organización de la producción y la organización social del cuidado.

4.1. Las desiguales condiciones laborales en la estructura de empleo heterogénea

Para estudiar las condiciones laborales en los diferentes componentes de la estructura de empleo privado, utilizaremos dos indicadores referidos a la ocupación principal: tasa de no registro y los ingresos mensuales promedio. El primero permitirá acercarnos al estudio de la precariedad en el trabajo asalariado de cada componente de la estructura; mientras que a través del segundo, se podrá observar la calidad en todo el estrato o el sector analizado (ya que el indicador incluye todas las formas que adopta la categoría ocupacional y no sólo las personas asalariadas).

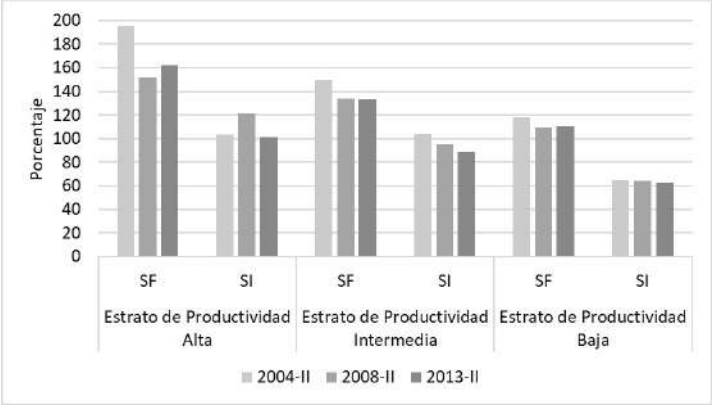
En relación con el comportamiento de la tasa de no registro (TNR), el gráfico 2 permite advertir la marcada diferencia que existe, a lo largo de todo el período, entre los sectores formales y los sectores informales que conforman cada estrato de productividad. Se encuentra que los sectores formales plantean bajos niveles de no registro para las personas contratadas y muestran un incremento de la TNR conforme se pasa del estrato de productividad alta al estrato bajo. En contraparte, los sectores informales presentan elevados niveles de no registro, que oscilan entre niveles cercanos al 60 % y 80 % de las y los asalariados.

Gráfico 2: Tasa de no registro (TNR) por sector y estrato de productividad (%). Total 28 aglomerados urbanos, años seleccionados

Fuente: Elaboración propia sobre microdatos de la EPH.
Notas aclaratorias: La tasa de no registro mide la cantidad de personas sin descuento jubilatorio sobre el total de asalariados y asalariadas.
SF: Sector Formal; SI: Sector Informal.

Si se considera ahora la variable "ingresos medios de la ocupación principal" (gráfico 3), se vuelve a encontrar que los sectores formales ofrecen mejores condiciones laborales que los sectores informales. Mientras las personas ocupadas en los sectores formales perciben remuneraciones por encima del promedio de la economía, quienes se encuentran en los sectores informales tienen ingresos similares al promedio (este es el caso del SI del estrato de productividad alto) o menores (sectores de los estratos de menor productividad). A su vez, en el caso de los sectores formales se vuelve a advertir el orden encontrado en la variable anterior. Los mayores ingresos son para el SF del estrato alto, luego sigue el estrato intermedio y, finalmente, el bajo.

Gráfico 3: Ingreso mensual promedio de la ocupación principal sobre la media nacional por sector y estrato de productividad (%). 28 aglomerados urbanos, años seleccionados



Fuente: Elaboración propia sobre microdatos de la EPH.
Nota aclaratoria: SF: Sector Formal; SI: Sector Informal.

A modo de síntesis, tal como se desprende del enfoque del estructuralismo latinoamericano, el examen de ambos indicadores muestra que la calidad del empleo se encuentra condicionada por los rasgos productivos de los sectores y de las actividades económicas que integran cada estrato de productividad. La dirección analítica propuesta ha permitido precisar espacios dentro de la estructura de empleo que brindan diferentes condiciones de empleo según el nivel de productividad. A grandes rasgos, se encontró que los sectores formales tienen bajas tasas de no registro y mayores remuneraciones que los sectores informales. A su vez, mediante una mirada más profunda de los espacios delineados por productividad laboral en la estructura de empleo, se nota una marcada diferencia en torno a la calidad entre los sectores formales de los estratos de mayor productividad (estos son: estratos altos e intermedios) y el sector informal del estrado de baja productividad.

4.2. La configuración de la segregación laboral de género en la estructura de empleo heterogénea

En esta subsección se analizará la articulación de la fuente de desigualdad económica, tratada en el punto anterior, con otra fuente de desigualdad: las construcciones sociales que giran en torno al género. Para ello, se buscará especificar la configuración de la segregación laboral de género asociada a la persistente heterogeneidad estructural en el estilo de desarrollo argentino.

Para comenzar, cabe destacar que el abordaje desde los estudios de género del fenómeno de la desigual distribución de mujeres y varones en las ocupaciones y sectores de actividad ha puesto en evidencia la importancia explicativa de las construcciones sociales respecto a los roles genéricos para entender la segregación laboral. De esta manera, la sobrerrepresentación y concentración de las mujeres en reducidos ámbitos del mercado laboral se ha entendido como resultado de su situación subordinada en diferentes espacios de la vida social. La subsistencia de la segregación en Argentina, como en otros países de la región, ha sido abordada desde diferentes enfoques; sin embargo, en esta sección se avanzará en su estudio en la estructura del sector privado definida de acuerdo al fenómeno de la heterogeneidad estructural.

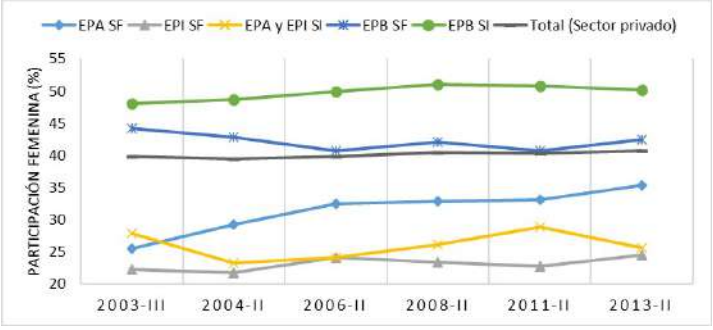
Con el propósito de analizar esta configuración, se examinará el nivel de participación femenina en los diferentes componentes de la estructura del sector privado. Esto es: el porcentaje de mujeres que trabajan en un componente de la estructura respecto del total de personas en ese componente. Luego, se reflexionará sobre las implicancias de ello en la desigual concentración de mujeres y varones. La consideración de ambos indicadores de segregación, así como el análisis de las permanencias en las distribuciones a lo largo del periodo tomado, permitirá precisar la forma que adopta la segregación laboral de género dadas los rasgos heterogéneos del desarrollo argentino.

De acuerdo con el gráfico 4, en Argentina los componentes del estrato de menor productividad presentan los mayores

niveles de participación femenina y, en tanto son más elevados que el nivel de participación del total del sector privado, constituyen los espacios en donde las trabajadoras se encuentran sobrerrepresentadas. A su vez, cabe destacar que el componente que registra las peores condiciones laborales, el sector informal del estrato bajo, tiene el mayor nivel de sobrerrepresentación durante todo el periodo.

Por su parte, los espacios que brindan las mejores condiciones registran bajos niveles de participación femenina. Mientras que el porcentaje de mujeres en el sector formal del estrato intermedio oscila entre el 21 y 24 %, y para el sector formal del estrato alto, este indicador alcanza, a pesar de sus progresos, un máximo de 35 %.

Gráfico 4: Participación femenina en el empleo privado por sector y estrato de productividad (%). 28 aglomerados urbanos, años seleccionados



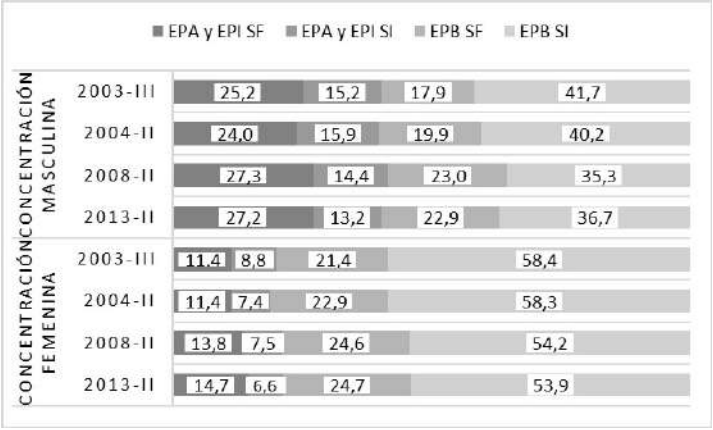
Fuente: Elaboración propia sobre microdatos de la EPH.
Nota aclaratoria: EPA: Estrato de Productividad Alta; EPI: Estrato de Productividad Intermedia; EPB: Estrato de Productividad Baja; SF: Sector Formal; SI: Sector Informal.

En consonancia con estos desiguales niveles de participación, las diferencias en el segundo indicador de segregación en la estructura de empleo (véase gráfico 5) pone en evidencia que las trabajadoras se concentran en mayor

medida que los varones en el espacio de peor calidad laboral del sector privado. Ello se mantiene durante todo el periodo analizado, y la brecha fluctúa entre 17 y 19 puntos porcentuales, según el año que se tome como referencia.

En el otro extremo de la estructura, los varones se concentran en mayor medida que las mujeres en los sectores formales de los estratos de mayor productividad. En estos componentes, la concentración masculina duplica a la femenina.

Gráfico 5: Concentración masculina (CM) y concentración femenina (CF) en el empleo privado por sector y estrato de productividad (%). 28 aglomerados urbanos, años seleccionados



Fuente: Elaboración propia sobre microdatos de la EPH.
Nota aclaratoria: EPA: Estrato de Productividad Alta; EPI: Estrato de Productividad Intermedia; EPB: Estrato de Productividad Baja; SF: Sector Formal; SI: Sector Informal.

Esta configuración de la segregación, con sus marcadas desigualdades en términos de calidad del empleo, es leída como una sedimentación de la articulación de las dos fuentes de desigualdad estudiadas. El entrecruzamiento del

fenómeno de la heterogeneidad estructural y del orden de género imperante en la sociedad argentina ha dado como resultado esta desigual distribución que permanece casi inalterada en el período estudiado del siglo XXI. En este sentido, a modo general, se encuentra una correspondencia entre empleo preponderante de la fuerza de trabajo masculina en los sectores formales de los estratos de mayor productividad y los estereotipos que asocian el uso de tecnología y maquinaria y la mayor aptitud para las ciencias y las matemáticas con lo masculino; ya que las actividades económicas de estos estratos y sectores implican, por definición, una mayor inserción del progreso técnico que en las actividades del estrato bajo y en los sectores informales.

Además de los estereotipos mencionados anteriormente, "la disposición natural a ocuparse de los demás", "la destreza en las tareas del hogar" y "la mayor agilidad manual" aparecen como generalizaciones sobre lo "femenino" en conexión con la configuración de la segregación observada en el estrato de productividad baja. Estos estereotipos se asocian a la histórica feminización de actividades económicas que se ubican dentro de ese estrato: educación; servicios sociales y salud; servicio doméstico; fabricación de productos textiles, y prendas de vestir; entre otras.

4.3. Las brechas en los ingresos laborales y la autonomía económica de las mujeres

Como se desprende de las primeras secciones de este capítulo, el enfoque de la heterogeneidad estructural y los estudios de género son particularmente fructíferos para abordar la desigualdad en los ingresos en los mercados laborales de la región. Mientras el primero hace hincapié en las condiciones productivas de las actividades y empresas para explicar esta desigualdad, los segundos plantean la importancia de considerar las relaciones de género y de incorporar en el análisis la articulación entre lo productivo y lo reproductivo.

Atendiendo a esto último, en Argentina se encuentra una marcada distribución desigual del trabajo reproductivo o de cuidado al interior de los hogares –tal como lo muestran los distintos (y escasos) instrumentos de medición de las instituciones estadísticas oficiales[7]–, las responsabilidades de este trabajo continúan siendo asumidas, en mayor medida, por las mujeres y condicionando su inserción en el mercado laboral. Por ello, parece pertinente comenzar con el análisis de las brechas de género entre hogares que tienen mayores o menores responsabilidades de cuidado.

Para esto, se propone considerar hogares con población dependiente del cuidado. Dado el mayor peso estadístico que tiene el grupo de niñas y niños de 0 a 5 años, en relación con otros grupos como las personas adultas mayores en situación de dependencia severa o aquellas con discapacidad y con necesidad de cuidados directos (Rodríguez Enríquez, Marzonetto y Alonso, 2019), a continuación, se analizarán las brechas de ingresos en hogares con niños/as en la primera infancia o sin estos.

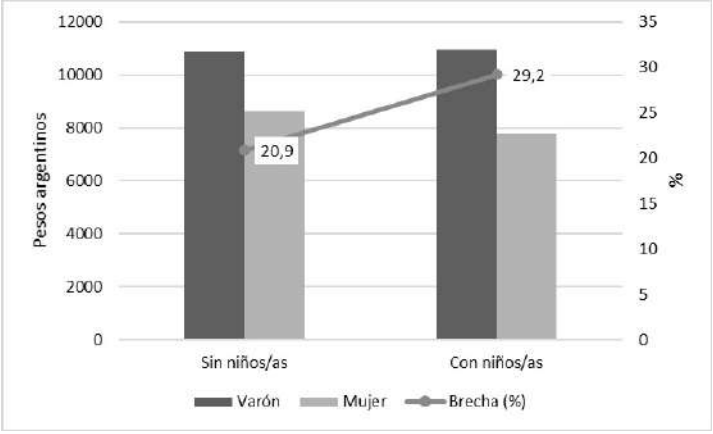
De acuerdo con el gráfico 6, se encuentra que las ocupadas que viven en hogares con infantes, perciben en promedio menores ingresos laborales que las ocupadas que viven en hogares sin niñas/os, y que la brecha de género en los ingresos es mayor entre las personas ocupadas que viven en hogares con niños/as. Mientras los ingresos mensuales de esas mujeres son un 29 % menores al monto de los varones, las mujeres sin niños/as ganan un 21 % menos que los ocupados en esos hogares[8].

---

7 Los relevamientos sobre Uso del Tiempo (UT) que se llevaron a cabo en la Ciudad de Buenos Aires entre 2005 y 2016; la Encuesta sobre UT realizada en la Ciudad de Rosario en el año 2010; el módulo de Trabajo no Remunerado y UT aplicado en 2013 a la Encuesta Anual de Hogares Urbanos con cobertura a nivel nacional; entre otras experiencias.

8 Para una visión más profunda de las diferencias en la desigualdad de género entre los hogares con y sin responsabilidades de cuidado infantil, véase el capítulo 6. Allí, la ausencia de ingresos laborales de las mujeres en hogares con infantes permite ahondar la visión en torno al problema de la falta de

Gráfico 6: Promedio de ingresos de la ocupación principal y brechas de género en la población en hogares con y sin niños/as pequeños/as. Argentina, segundo trimestre 2017

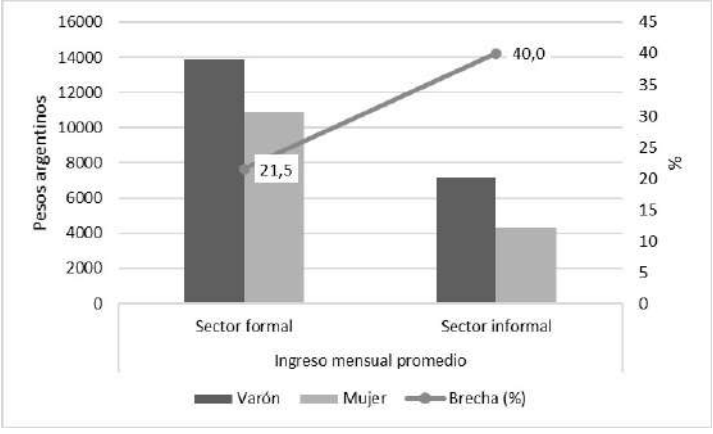


Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la EPH-INDEC.

A su vez, si tomamos estos hogares y exploramos las brechas según la inserción en la estructura de empleo heterogénea, podemos notar cómo se incrementa la brecha para las personas que se insertan en el sector informal. Según se observa en el gráfico 7, mientras que en el sector formal la brecha de género en los ingresos es igual al 21,5 % (alrededor de 8 puntos porcentuales menor a la brecha total en esos hogares), en el sector informal casi se duplica esta cifra. Pues, las mujeres ocupadas en este sector ganan un 40 % menos que los varones que trabajan en ese sector.

autonomía económica dentro de la actual organización social del cuidado en Argentina.

Gráfico 7: Promedio de ingresos de la ocupación principal y brechas de género en la población en hogares con niños/as pequeños/as. Argentina, segundo trimestre 2017



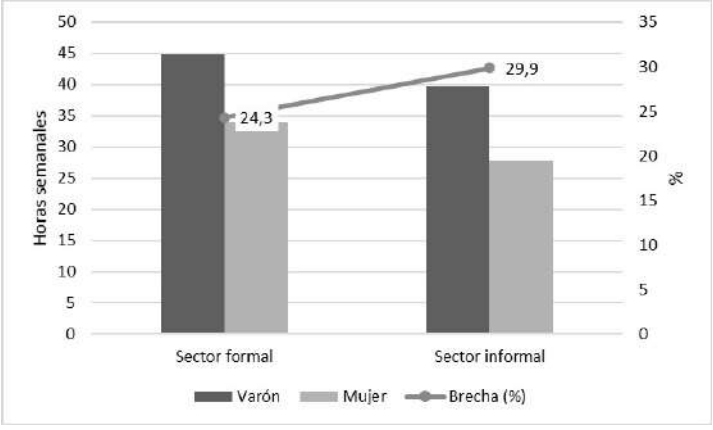
Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la EPH-INDEC.

Esta desigualdad en los ingresos se interpreta por la heterogeneidad de la estructura productiva y sus efectos desiguales según sexo en el empleo. Más específicamente, se plantea que la configuración de dos segmentos al interior del mercado (sector formal e informal), con distintas condiciones productivas, implican desiguales condiciones laborales (tales como el registro de las y los asalariados, la estabilidad laboral, la cantidad de horas trabajadas) que se ven reflejadas en las remuneraciones según sexo dado el modo en que se articula esta forma de organización productiva con la organización social del cuidado.

En este punto, resulta útil considerar de la cantidad de horas trabajadas para explicar las brechas de género en los ingresos laborales, especialmente en el sector informal. En el caso de las mujeres insertas en el sector informal, se encuentra que son el grupo que menos horas trabaja (gráfico 8). Esta brecha en la cantidad de horas trabajadas

explica, en parte, la brecha en los ingresos laborales y sus menores recursos para satisfacer sus necesidades y deseos de manera independiente.

Gráfico 8: Promedio de horas trabajadas en la semana de referencia y brechas de género en la población en hogares con niños/as pequeños/as. Argentina, segundo trimestre 2017



Fuente: Elaboración propia en base a microdatos de la EPH-INDEC.

Las cifras analizadas muestran que el cruce de dos fuentes de desigualdades, tales como la heterogeneidad estructural en lo productivo y la organización social del cuidado en la primera infancia, implica que empeora la situación económica de las mujeres que se insertan en el sector informal y, por lo tanto, sus posibilidades de autonomía económica mediante la inserción en el mercado laboral. En el caso de la mejor situación de las mujeres en el sector formal, se entiende que: i) están protegidas, en mayor medida, por los derechos laborales contra la discriminación; ii) las asalariadas registradas cuentan con licencia por maternidad remunerada y otras licencias de cuidado; iii) al participar en un sector que remunera mejor a su fuerza de trabajo, poseen

mayores recursos económicos para desfamiliarizar el cuidado infantil, ya sea mediante establecimientos de atención y educación en primera infancia de gestión privada y/o personal en el hogar; iv) algunos establecimientos laborales ofrecen servicios de cuidado de hijos e hijas pequeñas para su personal. En cambio, dadas las condiciones laborales del sector informal, para la mayoría de las mujeres que se insertan en este sector, no se aplican las consideraciones mencionadas. De esta forma, no gozan de igual manera de la protección y los mecanismos legales contra la discriminación laboral que facilitan la conciliación entre responsabilidades familiares y empleo. A su vez, la menor remuneración de este sector las dota de menores ingresos para desfamiliarizar parte de las responsabilidades de cuidado.

5. Reflexiones finales

El presente capítulo ha buscado reflexionar sobre la desigualdad de género en América Latina retomando ideas, conceptos y metodologías especialmente fructíferas dados los rasgos específicos de los estilos de desarrollos de la región. De esta manera, el diálogo entre los enfoques empleados ha permitido examinar las formas que adquiere esta desigualdad en nuestras latitudes teniendo en cuenta las articulaciones que se efectúan entre la organización de la producción (marcada por la heterogeneidad estructural) y la organización social del cuidado. A su vez, los hallazgos para el caso argentino ponen de manifiesto las tensiones entre la inserción de las mujeres en el mercado laboral, como medio para lograr su autonomía económica, y las responsabilidades de cuidado.

Más específicamente, se entiende que ante un mercado que no absorbe a la totalidad de la fuerza de trabajo en espacios de calidad, ante una marcada segregación laboral que ubica y concentra a más de la mitad de la ocupación

femenina privada en el peor espacio de la estructura del empleo (mientras los varones gozan de una inserción distinta y con mayores privilegios), y ante una organización social del cuidado que implica mayor carga de trabajo reproductivo no remunerado para las mujeres al interior de los hogares, las posibilidades materiales de autonomía económica de éstas, mediante su inserción en el mercado, son escasas y débiles. A su vez, las chances se hacen mucho más lánguidas para aquellas mujeres de los sectores más vulnerables. De este modo, el examen y reconfiguración de las políticas públicas, en general, y de las estrategias de desarrollo con equidad deben atender a estas conexiones entre lo productivo y lo reproductivo para dar respuestas adecuadas a nuestra realidad.

Referencias

Abeles, M.; Lavarello, P.; Montagu, H. (2013). "Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina". En R. Infante y P. Gerstenfeld, *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de la Argentina.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Alonso, V. (2019a). "La conformación de las desigualdades de género en los mercados laborales dentro de los estilos de desarrollo de América Latina. Aportes, obstáculos y desafíos de los estudios de caso en la región". *XIV Jornadas Nacionales de Historia de las Mujeres y IX Congreso Iberoamericano de Estudios de Género.* Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.

Alonso, V. (2019b). "Desigualdades que persisten. Reflexiones en torno al trabajo y a la autonomía económica de las mujeres argentinas". Revista Bordes, N.º 12, pp. 67-74. Disponible en: https://bit.ly/2Ml6k7b.

Alonso, V. (2020). *Desigualdad de género en un marco de heterogeneidad estructural. El caso argentino durante la posconvertibilidad.* Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.

Carrasco, C. (2006). "La economía feminista: una apuesta por otra economía". En M. J. Vara (Ed.), *Estudios sobre género y economía.* Madrid: Akal.

CEPAL (2012). *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL (2016). *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL (2019). *Panorama Social de América Latina 2018.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

De Oliveira, O. y Ariza, M. (2000). "Trabajo femenino en América Latina: un recuento de los principales enfoques analíticos". En E. De la Garza Toledo (coord.), *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo.* México: Fondo de Cultura Económica.

Espino, A. (2012). "Perspectivas teóricas sobre género, trabajo y situación del mercado laboral latinoamericano". En V. Esquivel (ed.), *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales de la región.* Santo Domingo: ONU Mujer.

Espino, A., y Sanchis, N. (2005). *¿A qué modelo de desarrollo apostamos las feministas?* Red Internacional de Género y Comercio – Capítulo Latinoamericano (Inédito).

Esquivel, V. (2012). *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales de la región* (Santo Domingo: ONU Mujeres).

Giosa Zuazúa, N. y Rodríguez Enríquez, C. (2010). *Estrategias de desarrollo y equidad de género: una propuesta de abordaje y su aplicación al caso de las industrias manufactureras de exportación en México y Centroamérica.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Girón, A. (2009). "Género, globalización y desarrollo". En A. Girón (coord.), *Género y globalización.* Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Kabeer, N. (1998). *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo.* México: Paidós.

Infante, R. (2011). *América Latina en el "Umbral del Desarrollo". Un ejercicio de convergencia productiva.* Santiago de Chile: CEPAL-UN.

Lavopa, A. (2007a). *Heterogeneidad de la estructura productiva argentina: impacto en el mercado laboral durante el período 1991-2003.* Buenos Aires: CEPED.

Lavopa, A. (2008). "Crecimiento económico y desarrollo en el marco de estructuras productivas heterogéneas. El caso argentino durante el periodo 1991-2006". En J. Lindenboim, *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI* (pp. 161-205). Buenos Aires: Eudeba.

Picchio, A. (1999). "Visibilidad analítica y política del trabajo de reproducción social". En C. Carrasco, *Mujeres y economía.* Barcelona: Icaria.

Picchio, A. (2001). "Un enfoque macroeconómico ampliado de las condiciones de vida". *Conferencia Inaugural de las Jornadas "Tiempos, trabajos y género".* Barcelona: Universidad de Barcelona.

Picchio, A. (2005). "La economía política y la investigación sobre las condiciones de vida". En G. Cairo Céspedes, & M. (Mayordomo Rico, *Por una economía sobre la vida. Aportaciones desde un enfoque feminista.* Barcelona: Icaria.

Pinto, A. (1973). "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina". En A. Pinto, *Inflación: raíces estructurales* (pp. 104-140). México: Fondo de Cultura Económica.

Pinto, A. (1976). "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina". *Revista de la CEPAL*, 97-128.

PREALC (1978). *Sector informal. Funcionamiento y políticas.* Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo.

Prebisch, R. (1950). "Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico". En CEPAL, *Estudios económico de América Latina.* Santiago: CEPAL.

Prebisch, R. (2012). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas.* Santiago: CEPAL.

Rodríguez Enríquez, C., Marzonetto, G. y Alonso, V. (2019). "Organización social del cuidado en la Argentina. Brechas persistentes e impacto de las recientes reformas económicas". *Estudios del Trabajo*, N.º 58, pp. 1-31. Disponible en: https://bit.ly/3o0ye6t.

Vaca-Trigo, I. (2019). *Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario.* Santiago: CEPAL.

Vera, J. (2011). *Desigualdad económica en la Argentina (1992-2010). Incidencia de las persistentes heterogeneidades estructurales del régimen social de acumulación.* Tesis doctoral. Buenos Aires: FCE-UBA.

3

El rol de la política de cuidado infantil en la desigualdad económica de género dentro de sociedades marcadas por la heterogeneidad estructural[1]

El caso chileno

Virginia Alonso y Gabriela Marzonetto

1. Introducción

En este trabajo se indagan las implicancias de la organización social del cuidado de niños y niñas pequeñas y de la heterogeneidad estructural en la configuración de las desigualdades económicas de género en Chile. Dentro de este marco y entendiendo que, de acuerdo con las desigualdades generadas por la heterogeneidad de la estructura económica y ocupacional, la política social chilena intenta dar respuesta a la situación de sectores vulnerables, se analiza la política de cuidado infantil como mecanismo para facilitar

---

1 Este capítulo presenta resultados de la investigación desarrollada en el marco del proyecto "La intersección entre las desigualdades económicas y de género en América Latina". Este proyecto fue premiado y financiado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales dentro de la convocatoria "Los nudos críticos de las desigualdades de género en América Latina y el Caribe".

la participación laboral de las mujeres de estos sectores y favorecer el cierre de las brechas económicas de género.

En cuanto a la organización del capítulo, en la sección que sigue a esta introducción se expone el enfoque analítico que recupera aportes de la Economía Feminista y del estructuralismo latinoamericano para pensar las fuentes de las desigualdades en la región. La tercera sección muestra las desigualdades de género en la participación laboral que existen entre las mujeres y varones en hogares con y sin niños/as pequeños/as, para luego enfocarse en la relación existente entre la participación de personas en hogares con niños/as pequeños/as en los mercados de trabajo marcados por la heterogeneidad estructural y la autonomía económica de las mujeres. La cuarta sección describe la oferta de servicios estatales de cuidado infantil a nivel nacional y las licencias por nacimiento con el propósito de analizar las potencialidades o falencias de estas políticas para contribuir a una mayor igualdad dados los rasgos analizados de la sociedad chilena. Por último, la quinta sección aborda las reflexiones finales.

2. Acerca de las fuentes de las desigualdades económicas de género

Esta sección se centra en el abordaje de la desigualdad económica de género mediante las contribuciones de la Economía Feminista que giran en torno a la Organización Social del Cuidado (OSC), y su puesta en diálogo con los aportes del estructuralismo latinoamericano relativas al funcionamiento de los mercados laborales de la región. De esta manera, se entiende que las articulaciones entre la OSC y los rasgos de estos mercados, derivadas de los modos de desarrollo vigentes en estas sociedades, son dos fuentes centrales de configuración de las desigualdades económicas de género (Alonso, 2019a, 2020).

En relación con los principales conceptos que brinda la Economía Feminista, se toman las categorías de división sexual del trabajo (DST) y OSC que permiten pensar la distribución del trabajo productivo y reproductivo o de cuidado: entre los hogares, el mercado, el Estado y la comunidad; y, al interior de los hogares, entre mujeres y varones. La forma en que se distribuyen estas tareas produce desigualdades económicas de género que se expresan en: 1) la mayor dedicación de tiempo de las mujeres al trabajo de cuidado no remunerado; 2) la desigualdad de género en el mercado laboral (menor y peor participación de las mujeres); 3) el menor grado de autonomía económica de las mujeres (Giosa Zuazúa y Rodríguez Enríquez, 2010).

Estas tres dimensiones permiten analizar la situación económica de las mujeres. En cuanto a la primera dimensión, se entiende que el trabajo de cuidado incluye las actividades indispensables para satisfacer las necesidades básicas de la existencia y reproducción de las personas, y que éste brinda los elementos físicos y simbólicos que permite a las personas vivir en sociedad (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014).

Por su parte, la noción de la desigualdad de género en el mercado laboral, la segunda dimensión, hace referencia a la menor y peor participación de las mujeres en el trabajo productivo remunerado que se observa en: las menores tasas de participación y empleo, las mayores tasas de subempleo horario, la segregación horizontal y vertical, las brechas en los ingresos y las desiguales condiciones laborales (incluyendo el acceso a protección social) (Alonso, 2019b, 2020).

En este punto es conveniente señalar la articulación entre los aportes del estructuralismo latinoamericano y esta dimensión de la desigualdad económica de género. De la mano del enfoque iniciado por la escuela cepalina y retomado por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), se sostiene que los conceptos de heterogeneidad estructural (HE) y segmentación de los mercados de trabajo resultan centrales para la lectura de

las desigualdades económicas, en tanto la forma de incorporación del progreso técnico ha generado una estructura productiva heterogénea que tiene impacto en los mercados laborales de la región (Alonso, 2020). Siguiendo esta línea de pensamiento, el sector informal y, más ampliamente, el excedente de la fuerza de trabajo son el resultado de la incapacidad del sector formal para absorber a la fuerza de trabajo en su totalidad.

De esta forma, la situación de HE en la producción y su correlato en el mercado laboral resultan decisivas para explicar la demanda de empleo, los excedentes de población, la calidad del trabajo y las remuneraciones (PREAL, 1978; Vera, 2011; entre otros). A su vez, se ha encontrado que la segunda dimensión de la desigualdad económica de género adquiere rasgos especiales dadas las características del funcionamiento de estos mercados (CEPAL, 2012, 2016, 2019; Alonso, 2020).

En relación con la tercera dimensión, la autonomía económica es entendida como la capacidad de acceder y controlar bienes y servicios necesarios para satisfacer necesidades y deseos, de manera independiente, a través de diversas formas: participación en el mercado laboral, propiedad y control de activos económicos, y acceso a recursos mediante intervenciones públicas como transferencias monetarias, entre otras (Esquivel, 2012). Dado que el mercado de trabajo es una fuente importante de distribución de los recursos en los países seleccionados, el problema de la falta de autonomía económica de las mujeres está asociado a las dos dimensiones expuestas anteriormente: la intensidad de tiempo destinado al trabajo no remunerado y el tipo de participación en el mercado laboral.

En cuanto al rol de los Estados, se plantea que las políticas sociales influyen en las tres dimensiones de la desigualdad económica de género en tanto inciden en la DST y en la OSC, así como en el funcionamiento del mercado laboral. A su vez, se entiende que la política ligada a la protección social juega un papel clave en la cadena de producción y

reproducción de desigualdades en las sociedades latinoamericanas. Partiendo de las desigualdades generadas en la estructura productiva y pasando por el mercado, como espacio de bisagra, en donde estratifican empleos e ingresos, la protección social es el punto de llegada, desde donde también se distribuye de manera estratificada el acceso a derechos y recursos económicos según la inserción en el mercado (CEPAL, 2012). De hecho, la protección social se encuentra articulada con los rasgos de los mercados laborales en tanto existen diferencias en la política social según esté dirigida a población inserta en el sector formal o en situación de vulnerabilidad (por problemas de desempleo o por su inserción en el sector informal) (Rodríguez Enríquez, 2012; Pautassi y Gamallo, 2012).

Dentro del conjunto de políticas que podrían abordarse para analizar su rol en la desigualdad económica de género y la potencialidad para lograr mayores niveles de autonomía en las mujeres latinoamericanas, aquí se sostiene la importancia de la consideración de las políticas de cuidado infantil, como mecanismo que permite, de manera parcial, la desfamiliarización de las responsabilidades de cuidado así como también la mercantilización, en términos de participación laboral, de las mujeres (Staab, 2012; Staab, Filgueira y Martínez Franzoni, 2017). Estas políticas, en su interacción y complementariedad con otras políticas de bienestar, reproducen un modelo de cuidados en particular y presentan una fuerte vinculación con las características del mercado laboral. Esta situación se deriva del modo en que históricamente se constituyeron las instituciones de protección social en la región, que basados en el modelo bismarckiano de bienestar (aunque por las características de la región estos sean modelos hibridados), colocaron en la relación laboral de los varones asalariados registrados, tipo de relación ofrecida fundamentalmente por el sector formal, el acceso y titularidad de los derechos sociales como a prestaciones de salud, licencias, asignaciones familiares, seguro de desempleo, y sistema de pensiones y retiro de ellos y sus familias, entre otros. Estos modelos de protección social, que aún están vigentes aunque con modifi-

caciones graduales, reproducen el modelo de hogares nucleares con varón proveedor, desconociendo por un lado la diversidad de formas familiares, y por el otro la mayor participación laboral femenina y, como consecuencia, los nuevos riesgos sociales asociados a ello (Pribble, 2006), entre otros, "el problema del cuidado", y la persistencia estructural del sector informal que deja por fuera de estos derechos a una parte importante de los/as trabajadores/as. Se siguen reproduciendo roles y estereotipos de género que se erigen sobre el supuesto de las dinámicas en torno al empleo, basadas en la figura de un jefe de hogar masculino con características de proveedor único del sustento y de la protección social familiar anclada a su participación laboral y de una mujer, ama de casa, como cuidadora exclusiva. Cuestión que se evidencia cuando se analizan los regímenes de licencias por nacimientos, el acceso a servicios de cuidado infantil para hijos/as pequeños/as no escolarizados, los criterios de promoción y ascenso laboral entre otros aspectos.

3. La desigualdad económica de género en Chile

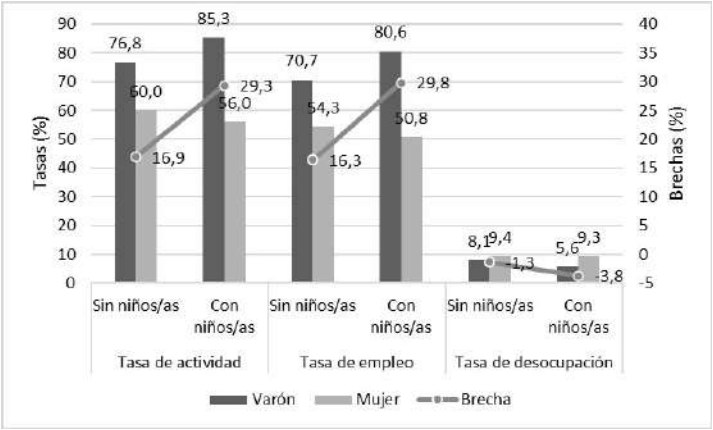
En este apartado se abordarán aspectos relativos a dos fuentes críticas de la desigualdad económica de género, desarrollados anteriormente, con el propósito de brindar un marco desde el cual entender la política de cuidado infantil y su relación con las características de la inserción laboral de las mujeres pertenecientes a los sectores más vulnerables de Chile.

En el caso de la fuente relativa a la organización social del cuidado, la literatura específica ha indicado que, en las sociedades latinoamericanas, el cuidado recae fundamentalmente en los hogares y, dentro de estos, en las mujeres. Partiendo de esta idea y considerando que la primera infancia implica una carga de cuidado intensa, se examinarán distintos indicadores

laborales de varones y mujeres según la ausencia o presencia de niños/as pequeños/as[2].

Para comenzar, se encuentra que las tasas de actividad, empleo y desocupación suponen brechas de género en las dos configuraciones de hogar (véase gráfico 1). Sin embargo, son las mujeres en los hogares con niños/as las que enfrentan mayores niveles de desigualdad. Mientras que para las mujeres de los hogares sin niños/as pequeños/as las tasas de actividad y empleo están, aproximadamente, 16 puntos porcentuales por debajo de las masculinas; estas brechas casi llegan a duplicarse en los hogares con niños/as. Así, las diferencias según sexo rondan el 30 % en las dos tasas.

Gráfico 1: Tasas laborales y brechas de género en la población en hogares con y sin niños/as pequeños/as. Chile, 2017



Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta CASEN 2017.

2 Para el cálculo de los indicadores laborales y de ingresos, se tomó a la población entre 15 años y la edad jubilatoria. Los niños/as pequeños/as agrupan las edades entre 0 y 5 años.

Estas cifras se encuentran alineadas con los roles de género y, por consiguiente, con la DST en tanto el acrecentamiento de la brecha se debe a que en los hogares con niños/as pequeños/as aumenta la participación laboral de los varones, mientras que se reduce en las mujeres. Lo mismo sucede con la tasa de empleo: mientras los varones incrementan su participación un 10 %, las mujeres presentan una reducción aproximadamente de 4 puntos porcentuales. Si bien en este trabajo no se busca profundizar en las razones que explican estas variaciones, es importante mencionar que la literatura especializada ha marcado diferentes factores asociados a la gestión de la mano de obra, los sesgos de la política pública, y la forma en que en los hogares se resuelven las tensiones entre las responsabilidades de cuidado y el trabajo productivo. A su vez, podría vincularse el comportamiento advertido con la tendencia histórica, observada por décadas en las sociedades latinoamericanas, de repliegue de las mujeres del mercado laboral, con la llegada de niños/as y una consolidación de la figura del varón como principal proveedor que parecería persistir con alguna intensidad en los hogares con niños y niñas de 5 o menos años.

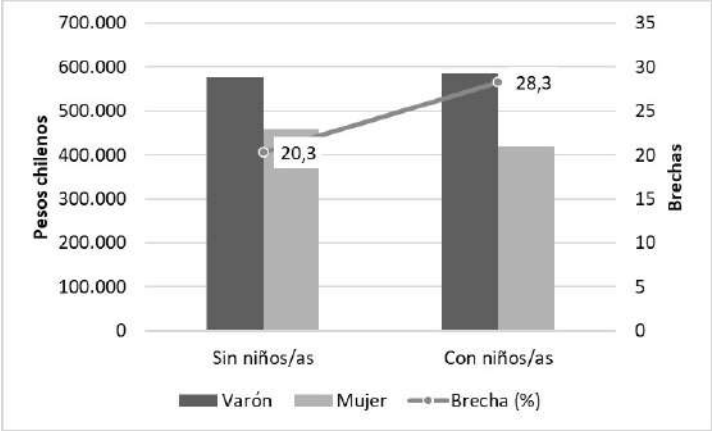
Por su parte, el comportamiento de las tasas de desocupación también se lee en las direcciones señaladas. Pues, la triplicación de la brecha de género se explica por la reducción del desempleo de los varones con niños/as, mientras las mujeres mantienen el mismo nivel de desocupación en ambos tipos de hogares.

Lo analizado hasta aquí tiene implicancias sobre la autonomía económica de las mujeres. Los bajos porcentajes de participación y los altos de desocupación de las integrantes de los hogares con responsabilidades de cuidado de la primera infancia se traducen en la ausencia de ingresos laborales para el 49,2 % de éstas, o sea, alrededor de la mitad de las mujeres en esos hogares.

A su vez, el 50,8 % restante (las ocupadas) con niños/as padecen mayores brechas de ingresos laborales que aquellas

que integran los otros hogares (véase gráfico 2). Mientras los ingresos mensuales de esas mujeres son un 28,3 % menor al valor de los varones, las ocupadas sin niños/as perciben un 20,3 % menos que los trabajadores en esos hogares.

Gráfico 2: Promedio de ingresos mensuales de la ocupación principal (en pesos chilenos) y brechas de género (%) en la población en hogares con y sin niños/as pequeños/as. Chile, 2017



Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta CASEN 2017.

Como resultado del análisis efectuado para los indicadores relativos a la desigualdad económica de género según el tipo de hogar, se puede decir que las mujeres que viven en hogares con mayores responsabilidades de cuidado de la primera infancia registran las peores cifras laborales y sufren las mayores brechas de género. Ahora, ya examinado el nudo de desigualdad referido a la organización social del cuidado, en lo que queda de este apartado se tratará el concerniente a los efectos de la heterogeneidad estructural en el mercado laboral y la desigualdad económica.

Si se miran los efectos de la heterogeneidad estructural en el campo de los indicadores laborales y de ingresos, desde este enfoque se señala la insuficiente respuesta de la demanda del mercado laboral que genera desocupación y la presencia de un sector informal que implica peores condiciones laborales que se ven reflejadas en las remuneraciones (Pinto, 1973; CEPAL, 2012, 2017). A su vez, ello tiene efecto general sobre la distribución del ingreso en los hogares y la persistencia de las desigualdades económicas conforme persisten los rasgos estructurales vinculados a este estilo de desarrollo.

A esto, se suma que los efectos de este fenómeno no son iguales si se los mira desde el punto de vista de género (CEPAL, 2016; Alonso, 2019, 2020). Pues, los indicadores para el empleo en Chile muestran que las mujeres se insertan en mayor medida en aquellos sectores y actividades que brindan peores condiciones laborales. Si se considera, según datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, el nivel de concentración según sexo, se encuentra que la concentración de las mujeres ocupadas chilenas en las actividades económicas de menor productividad era igual al 78,6 %, mientras que la concentración masculina giraba en torno al 49,3 % para el año 2017. De esta manera, el país presentaba una de las brechas de género más marcadas en la región.

Por su parte, los indicadores de brecha de género para el sector informal chileno[3] también muestran la desigualdad de género en la participación en actividades de peor productividad y condiciones laborales. Para ese año, la

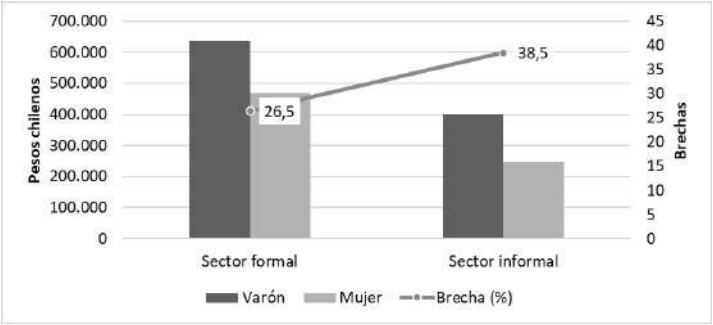
---

3 La definición de sector informal incluye a: i) las y los patrones y asalariados en establecimientos privados con cinco o menos personas; ii) las y los trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos; iii) las y los trabajadores del servicio doméstico; iv) las y los trabajadores familiares sin salario. Por su parte, el sector formal reúne a: i) las personas que trabajan en una empresa, institución o actividad estatal; ii) las y los trabajadores por cuenta propia profesionales o técnicos; iii) las y los patrones y asalariados de establecimientos privados con seis personas o más.

concentración femenina era igual al 38,5 %, mientras que la masculina era del 31,5 %.

Sin embargo, en esta investigación interesa el cruce de ambas fuentes de la desigualdad económica de género, por lo que resulta importante considerar las brechas según sexo de las personas en hogares con responsabilidades de cuidado infantil. De esta manera, se encuentra que los indicadores de ingresos empeoran cuando las ocupadas de esos hogares se encuentran insertas en el sector informal. De acuerdo con el gráfico 3, las mujeres con niños/as que trabajan en el sector formal enfrentan una brecha de género en los ingresos equivalente al 26,5 %, mientras aquellas que se insertan en el sector informal padecen una brecha igual al 38,5 %.

Gráfico 3: Promedio de ingresos mensuales de la ocupación principal (en pesos chilenos) y brechas de género (%) en la población en hogares con niños/as pequeños/as según sector y sexo. Chile, 2017

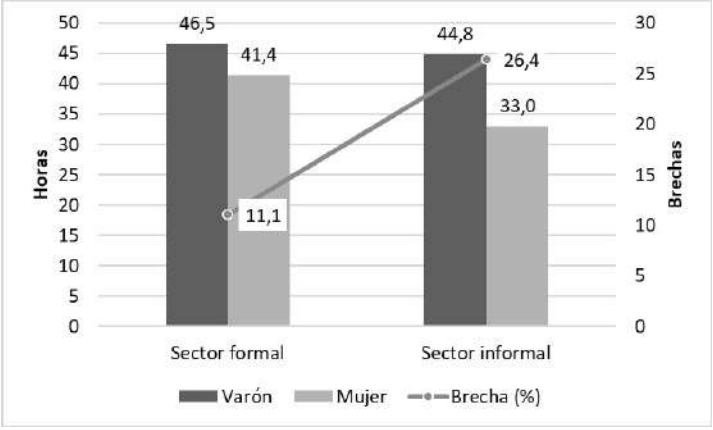


Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta CASEN 2017.

A su vez, la cantidad de horas trabajadas también es explicativa de las brechas de género en los ingresos laborales, especialmente en el sector informal. En el caso de las ocupadas de ese sector, se encuentra que son el grupo que

menos horas dedica a ese trabajo. Esta brecha en la cantidad de horas explica, en parte, la diferencia observada en los ingresos y sus menores recursos para satisfacer sus deseos y necesidades de forma independiente.

Gráfico 4: Promedio de horas trabajadas semanalmente en la ocupación principal, y brechas de género en la población en hogares con niños/as pequeños/as según sector y sexo. Chile, 2017



Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta CASEN 2017.

Los valores adoptados por las variables muestran que el cruce de ambos nudos críticos (responsabilidades de cuidado de niños y la participación en los distintos sectores definidos por la persistencia de la HE) implica que la situación económica de las mujeres empeora. En el caso de la mejor situación de las mujeres en el sector formal, se entiende que: i) éstas están protegidas, en mayor medida, por los derechos laborales contra la discriminación; ii) las asalariadas registradas cuentan con licencia por maternidad remunerada; iii) al participar en un sector que remunera mejor su fuerza de trabajo, poseen mayores recursos económicos

para desfamiliarizar el cuidado infantil mediante establecimientos de atención y educación en primera infancia de gestión privada y/o personal en el hogar; iv) algunos establecimientos laborales ofrecen servicios de cuidado de hijos e hijas pequeñas para su personal. En cambio, las consideraciones mencionadas casi no se aplican para las mujeres que se insertan en el sector informal. De esta forma, se entiende que no gozan de igual manera de la protección y los mecanismos legales contra la discriminación laboral y/o que facilitan la conciliación entre la vida familiar y el empleo. A su vez, la menor remuneración de este sector las dota de menores ingresos para desfamiliarizar parte de las responsabilidades de cuidado.

4. Políticas de cuidado infantil en Chile

Ante la evidencia presentada en la sección anterior que plantea que: i) las mujeres en hogares con responsabilidades de cuidado infantil poseen los peores niveles de participación con efectos directos en la posibilidad de contar con ingresos laborales que favorezcan a su autonomía; ii) que tanto las brechas de género como las brechas entre las mujeres en los ingresos laborales empeoran para aquellas que se insertan en el sector informal; en esta sección, se abordará la política de cuidado infantil con el propósito de examinar las potencialidades y debilidades de ésta para facilitar la participación laboral de las mujeres. Más específicamente, se buscará poner el foco sobre los servicios destinados a los sectores más vulnerables de la población.

En el caso de los servicios de cuidado en espacios de Atención y Educación en Primera Infancia (en adelante AEPI), de carácter público estatal o de provisión subvencionada por el Estado, a lo largo de esta sección haremos primero un breve recorrido por el sistema educativo para el primer nivel (que incluye al grupo etario de niños y niñas

abordado por esta investigación), para luego centrarnos en los servicios prestados por la Junta Nacional de Jardines Infantiles y por la Fundación Integra, que son los que buscan asistir los/as niños/as de los hogares más vulnerables. Para éstos, se analizará el grado de corresponsabilidad que supone su diseño y el nivel de cobertura que han logrado sobre los hogares con mujeres insertas en el sector informal o desocupadas, quienes forman parte del grupo más vulnerable de mujeres dados los rasgos del mercado laboral chileno. Luego, se tratará la política de permiso posnatal, que otorga tiempo de cuidado después del nacimiento.

4.1. Establecimientos de AEPI

En relación con los espacios de AEPI, la mayoría de los servicios, incluso los focalizados, son parte del primer nivel del sistema educativo denominado educación parvularia, considerándolo a estos fines como educación formal. No obstante ello, su inclusión en el sistema educativo chileno no involucra la obligatoriedad del nivel, pero está regulado y administrado desde la cartera educativa.

La educación parvularia está compuesta por dos ciclos y tres niveles. El primer ciclo está constituido por los servicios para niños y niñas desde los 84 días (en consonancia con la terminación de las licencias por nacimiento) hasta los 4 años. El segundo ciclo abarca los servicios desde los 4 años y hasta 6 años inclusive (Ver tabla 1). La complejidad de los distintos niveles encuentra su correlato en las distintas instituciones educativas existentes. Coexisten cinco instituciones para el nivel (similar a lo que ocurre en las educaciones básica y secundaria), que a su vez muestran una marcada segmentación de acceso según ingresos familiares (Staab y Gerhard, 2011).[4]

---

[4] La educación en el país se encuentra descentralizada administrativamente a nivel municipal, por lo que se encuentran instituciones públicas municipales, privadas subsidiadas, privadas sin subsidios, los jardines de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (que abarca salas cuna y nivel medio) y jardi-

Tabla 1: Niveles de la educación parvularia pública en Chile

Ciclo	Edad	Nivel	Subdivisión Nivel	Nombre Común	Oferta pública
Primer ciclo	0-11 meses	Sala cuna	Sala cuna menor	Sala cuna	JUNJI e Integra
	1 año a 1 año 11 meses		Sala cuna mayor		
	2 años a 2 años 11 meses	Nivel medio	Nivel medio menor	Jardín Infantil	
	3 años a 3 años 11 meses		Nivel medio mayor	Play Group	
Segundo ciclo	4 años a 4 años 11 meses	Nivel de Transición	Primer Nivel de Transición	Pre-Kínder	Jardines municipales y subsidiados
	5 años a 5 años 11 meses		Segundo Nivel de Transición	Kínder	

Fuente: Marzonetto, G. Elaboración en base a (MINEDUC, 2014).

Dentro de la provisión de servicios de AEPI públicos, los jardines de la Junta Nacional de Jardines Infantiles –JUNJI– y los de la Fundación Integra son gratuitos y otorgan servicios a niños y niñas que viven en hogares del 60 % de la población de menores ingresos para las salas cuna y el nivel medio. Por su parte, los jardines municipales, los establecimientos privados sin fines de lucro, subsidiados, y los establecimientos educativos privados otorgan servicios para el segundo ciclo, que se caracteriza por tener

nes de la órbita "semipública", que son subsidiados por el Estado y que pertenecen a organizaciones estatales, pero por fuera del ámbito del Ministerio de Educación (en adelante MINEDUC). Estos últimos son los jardines de la Fundación Integra (en la órbita de la Presidencia de la República) y los llamados "VTF" que son jardines de organizaciones de la sociedad civil que funcionan vía transferencia de fondos desde el Estado.

un sistema mixto de provisión (Subsecretaría de Educación Parvularia, 2018).

Según datos del MINEDUC y de CASEN para 2017, aun con la existencia de un amplio abanico de instituciones de AEPI en el país, la asistencia de niños y niñas de entre 85 días y 5 años a estos establecimientos es de 51,2 % total, es decir, casi la mitad de los niños y las niñas no asisten a establecimientos, lo que da lugar a preguntarnos ¿dónde están? Y ¿Quiénes cuidan de ellos/as?

Si desagregamos por edades, se observa que la asistencia alcanza al 95,2 % para los que asisten a Kínder (Sala de 5), que es el único año del nivel de asistencia obligatoria, seguido por prekínder (Sala de 4) con una tasa de asistencia de 81,4%, y esta disminuye notablemente para la población de 0 a 3 (del total de este universo solo asiste el 31,6 %).

En los próximos dos puntos, se tratarán los servicios ofrecidos por la Junta Nacional de Jardines Infantiles y por la Fundación Integra. El primero abordará los AEPI formales, mientras que el segundo tratará sus establecimientos por fuera de la órbita de la educación formal.

4.1.1. Establecimientos de AEPI formales

Como se mencionó anteriormente (ver Tabla 1), los servicios públicos para los más pequeños –de sala cuna y nivel medio– son impartidos, mayoritariamente, por la JUNJI (Junta Nacional de Jardines de Infantes) y la Fundación Integra; luego, para los servicios de nivel medio y nivel de transición participan también los jardines municipales y los particulares subvencionados. Mientras que la primera es una institución pública dependiente del MINEDUC, la segunda es una institución privada que depende de la Presidencia de la República, que es quien financia los servicios.

El papel de los jardines de la JUNJI y de Integra adquirió un notable rol protagónico a partir de 2006, al convertirse la expansión de los jardines de infantes en uno de los sellos del primer gobierno de Bachelet (2006-2010). Estos, a su vez, repre-

sentaron los objetivos secundarios del programa Chile Crece Contigo (en adelante ChCC). Esta expansión de los jardines, en el marco del sistema de protección integral a la infancia ChCC, mantuvo su doble propósito de aumentar la participación laboral de las madres y de crear condiciones para el fomento del capital humano desde los primeros años. Así, el programa se focaliza en los hijos e hijas de las mujeres que trabajan, estudian o buscan trabajo y pertenecen al 60 % de hogares de menores ingresos del país.

Este programa, entre otros aspectos, determina la garantía de acceso gratuito a salas cuna y jardines de infantes para niños y niñas que presentan situaciones de vulnerabilidad. Los servicios se ofrecen en jornada extendida para hijos de madres que trabajan fuera del hogar y en jornada parcial para los hijos de madres que no trabajen fuera del hogar (art. 12 Ley 20.379). Esto implica que el tipo de jornada a la que pueden acceder los niños está condicionada a la participación de las mujeres en el mercado laboral o de su asistencia al sistema educativo.[5]

4.1.2. Establecimientos de AEPI no formales

Por fuera de la órbita de la educación formal, también se encuentra oferta pública de servicios de cuidado infantil para los más pequeños.

Jardines Estacionales (JUNJI) y Vacaciones en mi jardín (Integra)

Persiguiendo el objetivo de conciliación entre vida laboral y familiar de las madres, existen dos programas, uno de las JUNJI y otro de Fundación Integra que funcionan en época estival, es decir, en el "periodo

---

5 Otro aspecto de este programa es que, debido a la persistencia del embarazo adolescente y a las graves dificultades para la terminalidad educativa que esto implica para las jóvenes madres, se crearon salas cunas en los ámbitos de la educación media y también se estableció la prioridad de cupo para los hijos de ellas en las existentes.

tradicional" de vacaciones de verano de los niños y niñas escolarizados.

El programa "Jardines Estacionales" de la JUNJI es una modalidad creada en 2011 para los hijos de las trabajadoras denominadas "temporeras", que trabajan en la zafra durante el verano. Para que estas tengan un espacio de cuidado de sus pequeños, los jardines regionales de la JUNJI abren sus puertas en jornada extendida, brindando también servicio de merienda y comedor, hasta los 6 años.

Por su parte, la Fundación Integra tiene dentro de las modalidades no convencionales, el programa "Vacaciones en mi jardín", en el cual, durante las vacaciones escolares de verano y de invierno ofrece a los pequeños actividades lúdico-recreativas, permaneciendo abierto durante 12 horas diarias, con preferencia de cupo para los hijos de entre 3 meses y 5 años de madres trabajadoras (Marzonetto 2019).

4.1.3. Algunas reflexiones en torno a los servicios de AEPI y su potencialidad para facilitar la participación laboral femenina

Vistos los servicios prestados por JUNJI y por la Fundación Integra, resulta importante retomar el análisis sobre sus potencialidades o falencias para facilitar la inserción laboral de las mujeres de los sectores vulnerables. Para ello, a continuación, observamos aspectos de su diseño y nivel de cobertura (ver detalles del diseño en Tabla 2).

Tabla 2: Sistematización de las características de espacios públicos de AEPI en Chile

Ciclo	1er ciclo (Sala Cuna y Nivel Medio)	2do ciclo (Nivel de Transición)
Tipo de jornada de los servicios	De jornada extendida para hijos/as de madres que trabajen, estudien o busquen trabajo. Jardines de infantes de jornada parcial para los hijos de madres que no trabajen fuera del hogar (art. 12 Ley 20.379). El tipo de jornada (extendida o parcial) a la que pueden acceder los niños está condicionada a la participación de las mujeres en el mercado laboral o al sistema educativo.	Este nivel hasta 2007 era exclusivamente de modalidad de jornada simple en el sistema público (de 4 horas), pero a partir del Decreto 306 del MINEDUC del año 2007, se establecen condiciones para el otorgamiento de subsidios desde el gobierno central para operar en jornada completa, en consonancia con los horarios de la educación básica (de 8 h a 15.45 h). Con ello, hay jardines municipales subsidiados y privados subsidiados que brindan servicios de hasta 8 h.
Participación familiar	Se considera a la familia como el primer lugar de aprendizaje no formal pero su participación en actividades de los AEPI no está expresamente presentada en los documentos sobre este nivel. Para reforzar los procesos de crianza, existe un taller no obligatorio, en el marco del ChCC llamado “Nadie es perfecto” para fomentar las habilidades de crianza en padres, madres y cuidadoras(es) de niños/as de 0 a 5 años. Consiste en encuentros grupales o asesorías personales, dirigidos a compartir experiencias de crianza en familia, aprender de otros y recibir orientaciones en problemas frecuentes para fortalecer el desarrollo de niños y niñas.	El art. 18 plantea que la familia tiene un rol indiscutible como primera educadora, pero no establece participación explícita de la misma en el proceso de educación formal. Inclusive el art. 2 de la Ley 20.370 establece que la familia es un lugar de aprendizaje no formal.

Edad de Ingreso	A partir de los 84 días y hasta los 3 años.	Art. 18, establece que: La Educación Parvularia es el nivel educativo que atiende integralmente a niños desde su nacimiento hasta su ingreso a la educación básica, sin constituir antecedente obligatorio para ésta. La sala de 5 (kínder) constituye el único nivel obligatorio.
Criterio de inclusión	Niños y niñas de familias en situación de vulnerabilidad social (60 % de la población de menos recursos). A servicios de jornada completa niños/as que cumplan estos criterios y sean hijos/as de madres que buscan trabajo, trabajen o estudien.	A sala de 5 universal y obligatorio

Fuente: Marzonetto, G. Elaboración propia en base a las leyes 20.370 y 20.379.

En breve, observamos que en el diseño de las políticas de cuidado infantil se busca conjugar, por un lado, el interés superior del niño y su derecho al juego, el desarrollo integral y la estimulación infantil, y, por otro lado, la contemplación de las necesidades de arreglos de cuidado que tienen las mujeres que se encuentran trabajando, estudiando o buscando trabajo, lo que implica un avance en el reconocimiento de la importancia de la corresponsabilidad de los cuidados por parte del Estado. Pese a esto, encontramos dos elementos no menores para mencionar: en primer lugar, estos programas no incluyen a los varones en tanto padres entre sus objetivos, lo que indica una reproducción de roles de género a nivel familiar. En otras palabras, se mantiene el supuesto de que la gestión y responsabilidad del cuidado infantil es exclusivo de las mujeres y, por lo tanto, sólo se invoca a ellas en los documentos de programa.

En segundo lugar, si bien se observa una expansión significativa de los establecimientos de AEPI, donde para 2017 el 67 % de los niños y niñas de 0 a 3 años matriculados asistían a establecimientos de la JUNJI e Integra, aún menos

de un tercio del total de los niños y niñas de esta franja etaria asisten a establecimientos.

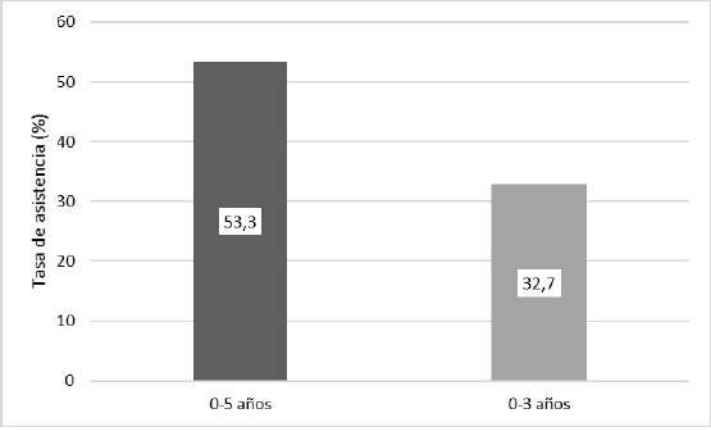
Asimismo, para examinar el nivel de cobertura es importante retomar la reflexión en torno a la fuente de la desigualdad referida a la heterogeneidad estructural y la bisagra que implica la inserción en el mercado laboral para el acceso a la protección social, en este caso, a servicios de cuidado infantil que tienen como beneficiarios directos a los/as niños/as, y beneficiarias indirectas a las mujeres de las franjas de menores ingresos que trabajan, buscan empleo o estudian. Desde el enfoque teórico de esta investigación, nos interesa observar cómo las mujeres de los sectores más vulnerables, aquellas que trabajan en el sector informal o se encuentran desocupadas, acceden a estos servicios estatales para terminar de analizar sus potencialidades o las falencias para facilitar la participación laboral. A continuación, se analizará información relativa a la tasa de asistencia de niños/as pequeños/as tal como se ha definido en el trabajo (es decir, de 0 a 5 años), para luego concentrarnos en la asistencia en la franja de 0 a 3, ya que la oferta de la JUNJI y de la INTEGRA se concentra en estas edades.

De esta manera, se encuentra que la tasa de asistencia de las/os niños/as de 0 a 5 años que pertenecen a hogares con mujeres que trabajan en el sector informal o se encuentran desocupadas gira en torno al 53 %, y los establecimientos de la JUNJI y de la Fundación Integra explican tan sólo el 36,5% de esa cobertura; mientras que el 50,8 % de los mismos asisten a establecimientos públicos de tipo municipal, subsidiados o vía transferencia de fondos estatales del Gobierno Nacional, y un 10,1 % asiste a establecimientos privados. Esto da cuentas de una importante cobertura de los servicios de carácter público (alrededor del 87 % de los niños y niñas de estos hogares que asiste a establecimientos de AEPI), lo que sería indicativo de una política que efectivamente tiene como objetivo fomentar la participación laboral de las mujeres.

Sin embargo, como se dijo anteriormente, ya que casi la totalidad de la cobertura de los establecimientos de la JUNJI y de la Fundación Integra se concentra en las edades de 0 a 3 años, resulta conveniente enfocarnos en este rango etario para analizar con más detalle la potencialidad de estos servicios en particular.

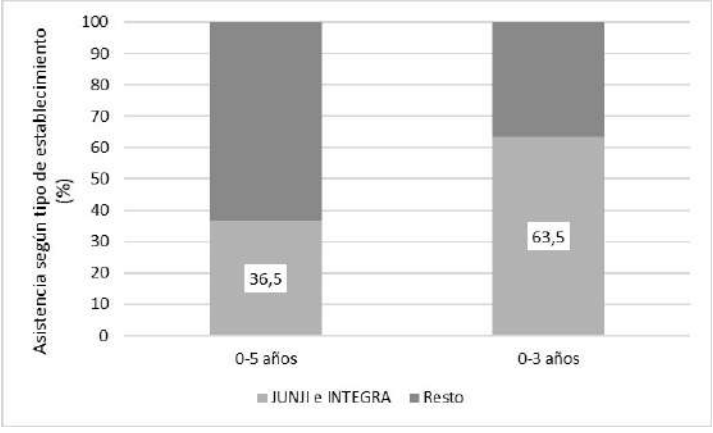
De esta forma, se encuentra que la JUNJI e INTEGRA explican el 63 % de la tasa de asistencia de las y los niños más pequeños de los hogares analizados. No obstante, es importante destacar que tan sólo el 32,7 % de estas niñas y niños asiste a un establecimiento educativo.

Gráfico 5: Tasa de asistencia de niños/as según rango etario. Chile, 2017



Fuente: Alonso, V. Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 2017.

Gráfico 6: Asistencia de niños según rango etario y tipo de establecimiento. Chile, 2017



Fuente: Alonso, V. Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 2017.

Como resultado, se encuentra que a pesar del aumento de establecimientos y matrícula que la JUNJI y la Fundación Integra ha llevado a cabo en los últimos años, estos servicios están lejos de cubrir a la totalidad de las/os niñas/os de los hogares con mujeres ocupadas en el sector informal o desocupadas. Más precisamente, se observa que el 68,3 % de las y los pequeños de 0 a 3 años queda fuera la asistencia a establecimientos.

4.2. Licencias por nacimiento

En 2011 se sanciona la Ley 20.545, de protección a la maternidad que incorpora el permiso postnatal parental.

Con esta ley se amplían las licencias por nacimiento tanto en extensión como en cobertura. Por un lado, se amplía la cantidad de días de licencia, teniendo la madre

seis semanas antes del parto y doce después del mismo[6], y el padre cinco días de licencia a administrar a su disposición durante el primer mes de vida del recién nacido o de su adopción (art. 1) recibiendo un subsidio del 100 % del salario hasta un tope de 75,7 UF. Finalizado este periodo, considerado un piso de maternidad para la recuperación de la madre, la misma tendrá derecho a un permiso posnatal parental de doce semanas más, durante el cual el subsidio se reduce al 50 % del subsidio por descanso de maternidad con un tope de 30 UF. [7]

Esta licencia abarca también a todos los funcionarios y funcionarias públicas del Estado chileno y de dependencias de salud y municipales, antes regidas por la Ley 18.834, de Estatuto Administrativo, por lo que a su vez representa un avance hacia la integralidad del régimen de licencias. Aunque para estos, el subsidio del postnatal parental es del 100 % del monto de su salario, manteniéndose de este modo las diferencias de privilegios de los funcionarios del sector público en detrimento de los trabajadores del sector privado.

Entre las características de este permiso, se encuentra que la madre puede optar por reincorporarse por media jornada laboral una vez terminado el permiso posnatal (las primeras 12 semanas), y si ambos padres son trabajadores, cualquiera de ellos, a elección de la madre, podrá hacer uso del posnatal parental a partir de la séptima semana de este, por el número de semanas que la mujer indique. Durante el goce de este permiso, se otorga el derecho al subsidio y fuero laboral, aunque el fuero paternal es de un máximo de tres meses, desde diez días antes de otorgado el permiso, mientras que el maternal es de un año desde la finalización del descanso postnatal (art. 3 y 6).

---

6 Las doce semanas de postnatal y el postnatal parental también aplican en caso de adopción o tenencia judicial de niños y niñas menores de 6 meses de edad.

7 El equivalente para el mes de julio de 2020 a USD 1122,41.

Por su parte, esta norma incorpora a los/as trabajadores/as independientes con cotizaciones en el Fondo Nacional de Salud. A partir del 2013, cubre a aquellas mujeres del 20 % más pobre de la población, que a la sexta semana anterior al parto no tuvieran contrato de trabajo vigente, siempre que cumplieran con una serie de requisitos (ver tabla 3). Aunque en la letra parece un importante reconocimiento de las mujeres de sectores más vulnerables, la cobertura es marginal dado que los requisitos para su acceso son excluyentes para la mayoría de estas mujeres. De hecho, del total de subsidios por descanso prenatal y posnatal otorgados en 2017 sólo el 0,02 % fue destinado a mujeres sin contrato laboral vigente, según datos de SUSESO. Cuestión que demuestra el sostenimiento de la regresividad del permiso posnatal parental.

A su vez, esta norma sigue manteniendo matices maternalistas, puesto que la opción para los padres de tomar el permiso posnatal está supeditada a la decisión de la madre y, por otro lado, el tope de subsidio genera un desincentivo económico para los varones, ya que dada la estructura del mercado laboral chileno, estos siguen percibiendo mayores ingresos por salario que las mujeres (con lo cual, la tasa de reemplazo del salario para los varones sería menor) (Marzonetto, 2019). Inclusive, según registros de SUSESO para 2016 (dato publicado), se traspasaron a padres sólo 107 beneficios, de un total de 37.904 permisos maternales, es decir, sólo hizo uso de este beneficio el 0,3 % de los destinatarios.

Tabla 3: Sistematización de las características del permiso posnatal parental

Licencia por maternidad	Artículo 1 modifica el Art. 195. Del código de trabajo, y establece que las trabajadoras tendrán derecho a un descanso de maternidad de seis semanas antes del parto y doce semanas después de él
Licencia por paternidad	Artículo 1 modifica el Art. 195. Del código de trabajo, y establece que: el padre tendrá derecho a un permiso pagado de cinco días en caso de nacimiento de un hijo, el que podrá utilizar a su elección desde el momento del parto, y en este caso será de forma continua, excluyendo el descanso semanal, o distribuirlo dentro del primer mes desde la fecha del nacimiento.
Licencia compartida/ familiar	Artículo 1 reemplaza art. 197 bis. De Código de trabajo y establece que: Las trabajadoras tendrán derecho a un permiso postnatal parental de doce semanas a continuación del período postnatal. La trabajadora podrá reincorporarse a sus labores una vez terminado el permiso postnatal, por la mitad de su jornada, en cuyo caso el permiso postnatal parental se extenderá a dieciocho semanas. En este caso, percibirá el cincuenta por ciento del subsidio que le hubiere correspondido conforme al inciso anterior y, a lo menos, el cincuenta por ciento de los estipendios fijos establecidos en el contrato de trabajo, sin perjuicio de las demás remuneraciones de carácter variable a que tenga derecho. Si ambos padres son trabajadores, cualquiera de ellos, a elección de la madre, podrá gozar del permiso postnatal parental, a partir de la séptima semana del mismo, por el número de semanas que ésta indique. Las semanas utilizadas por el padre deberán ubicarse en el período final del permiso.
Financiamiento	100 % Fondo Único de Prestaciones Familiares y subsidios de cesantía
Condición de inclusión al beneficio	Toda mujer que cuente con contrato de trabajo. De no contar con este, los requisitos para acceder al subsidio comprenden: a) Registrar doce o más meses de afiliación, con anterioridad al inicio del embarazo, b) Registrar ocho o más cotizaciones, continuas o discontinuas, en calidad de trabajadora dependiente, dentro de los últimos veinticuatro meses calendario inmediatamente anterior al inicio del embarazo. c) Que la última cotización más cercana al mes anterior al embarazo se haya registrado en virtud de cualquier tipo de contrato de trabajo a plazo fijo, o por obra, servicio o faena determinada (art. 3).
Protección ante despido	Fuero paternal de hasta 3 meses Fuero maternal todo el periodo de embarazo y hasta un año después de expirado el descanso maternal

Fuente: Marzonetto, G. Elaboración propia en base a Ley 20545.

En general, se observa que las políticas de cuidado infantil en Chile presentan diseños que contemplan la importancia de la reorganización de las responsabilidades

de cuidado infantil y sus efectos sobre la participación laboral de las mujeres. En la letra, el diseño de la estructura de funcionamiento de la educación parvularia en todos sus niveles y del permiso posnatal parental incorpora la importancia de pensar en las madres trabajadoras de los sectores más vulnerables de la sociedad, a partir de una contemplación específica de su situación particular.

En la práctica, en lo que respecta al permiso posnatal, se sigue observando una perpetuación de las desigualdades socioeconómicas, puesto que el acceso al beneficio responde a una arquitectura "quirúrgica" que deja por fuera a la gran mayoría de las mujeres de estos sectores. En la dirección opuesta, encontramos que en lo que respecta a acceso a servicios de AEPI de gestión pública para niños y niñas pertenecientes a hogares cuyas madres se encuentran trabajando en el sector informal o desempleadas, estos se presentan amplios, ya que alrededor del 67 % de los que asisten lo hacen en estos establecimientos.

Con todo, advertimos que en Chile se busca incentivar la participación laboral femenina de los sectores más vulnerables a partir de intervenciones referidas al cuidado infantil. Sostenemos que estas medidas mantienen un perfil productivista que se orienta a la participación de las mujeres en el mercado laboral y a la formación de capital humano, y una naturaleza segmentada en el sentido de que el acceso a estas políticas varía de acuerdo con la participación laboral y el nivel de ingresos familiares, por lo que, si bien amplían derechos y prestaciones, no modifican las bases de las desigualdades existentes en el país (Marzonetto 2019). Por este motivo, parece interesante lo que plantea Silke Staab (2013) cuando observa que se pasó de un maternalismo liberal y familiarista hacia uno de corte estatal, donde las mujeres con ayuda del Estado se hacen cargo del cuidado de los pequeños.

5. Reflexiones finales

Este capítulo se ha enfocado en el estudio de la desigualdad económica de género atendiendo a la articulación, en la sociedad chilena, de dos fuentes centrales de la desigualdad: la organización social del cuidado y la heterogeneidad estructural. Como resultado, se ha encontrado que las mujeres que viven en hogares con responsabilidades de cuidado infantil tienen marcadas brechas, respecto a los varones, en la participación en el trabajo remunerado con efectos sustantivos sobre sus posibilidades materiales de autonomía económica. A su vez, la situación de desigualdad se profundiza según el sector en el que se inserten. Pues, las brechas que enfrentan esas mujeres son mucho más elevadas si se insertan en el sector informal –que justamente es un sector que cuenta con mayor concentración femenina que masculina–.

En este contexto, se encuentra que el rol de la política de cuidado infantil muestra limitaciones en su potencialidad para facilitar la inserción laboral de las mujeres de los sectores vulnerables. En primer lugar, se observa que, a pesar del importante reconocimiento que implicó la Ley 20.545 para las mujeres de los sectores vulnerables, en los hechos, la cobertura de las licencias por nacimiento es marginal para ellas. En segundo lugar, aparece la baja cobertura y algunos sesgos maternalistas en los servicios de AEPI. En cuanto a la cobertura, la tasa de asistencia de los/as niños/as pequeños/as pertenecientes a hogares con mujeres insertas en el sector informal o desempleadas apenas supera la mitad.

Por último, parece importante mencionar que no sólo es necesario abordar estas limitaciones para facilitar la conciliación entre la vida familiar y laboral de las mujeres insertas en el sector informal o que buscan empleo, sino que también es preciso pensar en el diseño y ejecución de políticas que mejoren su autonomía económica. En este sentido, es preciso tener en cuenta los efectos de la heterogeneidad

estructural en el mercado laboral y la mayor concentración de las mujeres chilenas en las actividades y sectores de menor productividad.

Referencias

Alonso, V. (2019a). "La conformación de las desigualdades de género en los mercados laborales dentro de los estilos de desarrollo de América Latina. Aportes, obstáculos y desafíos de los estudios de caso en la región". *XIV Jornadas Nacionales de Historia de las Mujeres y IX Congreso Iberoamericano de Estudios de Género.* Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.

Alonso, V. (2019b). "Desigualdades que persisten. Reflexiones en torno al trabajo y a la autonomía económica de las mujeres argentinas". Revista Bordes, N.º 12, pp. 67-74. Disponible en: https://bit.ly/2L6IwTQ.

Alonso, V. (2020). *Desigualdad de género en un marco de heterogeneidad estructural. El caso argentino durante la posconvertibilidad.* Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.

Bedregal, P. (2011). "Extensión del postnatal: algunos puntos críticos". Santiago de Chile.

CEPAL (2016). *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL (2019). *Panorama Social de América Latina 2018.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL. (2012). *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Esquivel, V. (2012). *La economía feminista desde América Latina. Una hoja de ruta sobre los debates actuales de la región*. Santo Domingo: ONU Mujeres.

Giosa Zuazúa, N. y Rodríguez Enríquez, C. (2010). *Estrategias de desarrollo y equidad de género: una propuesta de*

abordaje y su aplicación al caso de las industrias manufactureras de exportación en México y Centroamérica. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

MINEDUC. (2014). Antecedentes Generales del Nivel de Educación Parvularia en Chile. Santiago de Chile. Recuperado de https://bit.ly/38G5QzO.

Pautassi, L. y Gamallo, G. (2012). *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Bs As: Editorial Biblos.

Pinto, A. (1973). "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina". En A. Pinto, *Inflación: raíces estructurales* (pp. 104-140). México: Fondo de Cultura Económica.

Pinto, A. (1976). "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina". *Revista de la CEPAL*, 97-128.

PREALC (1978). "Sector Informal. Funcionamiento y Políticas". Santiago de Chile: OIT.

Pribble, J. (2006). *Women and welfare. The Politics of Coping with New Social Risks in Chile and Uruguay*. Latin American Research Review, 41(2), 84-111.

Rodríguez Enríquez, C. (2012). *Políticas de atención a la pobreza y las desigualdades en América Latina: una revisión crítica desde la economía feminista*. Santo Domingo: ONU.

Rodríguez Enríquez, C. y Pautassi, L. (2014). *La organización social La organización social del cuidado de niños y niñas.*

Staab, S. (2012). "Maternalism, male-breadwinner bias, and market reform: Historical legacies and current reforms in Chilean social policy". Social Politics, 19(3), 299-332. https://bit.ly/3n81V3W.

Staab, S., Filgueira, F. y Martínez Franzoni, J. (2017). "El progreso de las mujeres en América Latina y el Caribe 2017. Transformar las economías para realizar los derechos".

Staab, S. y Gerhard, R.. (2011). "Putting Two and Two Together? Early Childhood Education, Mothers' Employment and Care Service Expansion in Chile and

Mexico". Development and Change, 42(4), 1079-1107. https://bit.ly/3nbm4X0.

Subsecretaría de Educación Parvularia. (2018). "Trayectorias, avances y desafíos de la educación parvularia en Chile. Análisis y balance de la política pública 2014-2018". San José, Costa Rica.

Vaca Trigo, I. (2019). *Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario.* Santiago: CEPAL.

4

El Sistema Nacional de Cuidados es la herramienta para promover el empoderamiento económico de las mujeres y transitar hacia sociedades más igualitarias

Soledad Salvador[1]

1. Introducción

En el presente capítulo, se busca mostrar cómo el desarrollo del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) en Uruguay intenta revertir las desigualdades de género en el mercado laboral. Para ello, el SNIC se propuso desarrollar un modelo corresponsable donde Estado, mercado, familia y comunidad provean servicios y prestaciones de cuidados que reconozcan y reduzcan la carga del trabajo no remunerado que realizan las mujeres, e involucren a los varones en la provisión de los cuidados.

La evidencia demuestra que más allá del incremento en la participación laboral femenina desde los años noventa, la segmentación estructural de los mercados de trabajo y la segregación ocupacional refuerzan las desigualdades sociales y de género. Para transformar esa realidad, se requieren

---

1 Economista feminista uruguaya. Investigadora del Área de Desarrollo y Género del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR).

acciones que promuevan una provisión de cuidados más equitativa entre sexos y entre instituciones (Estado, mercado, familia y comunidad). Por ello, no basta con la provisión institucional, sino que también se requiere un cambio cultural que garantice esas transformaciones.

En el marco de la situación actual de crisis y restricciones fiscales, dependerá de los recursos y el enfoque que se le asigne a la política de cuidados para poder continuar en el sendero que se proponía lograr esos cambios.

2. La creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados para transformar la división sexual del trabajo

La creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) fue una apuesta de las organizaciones sociales y académicas feministas para transformar las relaciones de género que reproducen la desigualdad económica y social. La evidencia disponible mostraba claramente cómo la invisibilización del rol de las mujeres como cuidadoras ocultaba una carga de trabajo no remunerado que dificultaba el logro de la justicia social.

Las mujeres habían incrementado significativamente su participación en el mercado laboral, pero en base a un modelo de trabajador ideal ("aquel sin responsabilidades familiares") que no se condice con las responsabilidades asignadas socialmente. Uruguay tiene una de las tasas de actividad más elevadas de la región (en torno al 55 %), que tuvo un impulso significativo en los años noventa, pero tendió a estancarse a partir de la segunda mitad de los 2000. Probablemente ese estancamiento responda a factores similares a los que se registran en otros países de América Latina que refieren a las dificultades que enfrentan las mujeres de estratos más bajos para resolver las necesidades de cuidados (Gasparini y Marchionni, 2015).

A su vez, la inserción laboral femenina sigue presentando signos de discriminación (persiste la segregación ocupacional y la brecha salarial), y la segmentación que resulta de la heterogeneidad productiva refuerza esas desigualdades. Los estudios muestran que no sólo la discriminación se basa en estereotipos de género que mantienen a las mujeres concentradas en determinados puestos de trabajo (segregación ocupacional vertical y horizontal), sino que para que las mujeres puedan acceder a empleos en el sector formal y con mayores niveles de productividad es necesario transformar la bases que sustentan y reproducen esa desigualdad. Ello implica transitar a una sociedad corresponsable con los cuidados.

En ese marco, la ley de creación del SNIC (N.º 19.353) plantea que el sistema tiene

> el objetivo de generar un modelo corresponsable de cuidados, entre familias, Estado, comunidad y mercado; y especialmente entre varones y mujeres, para que uruguayas y uruguayos podamos compartir equitativamente nuestras responsabilidades de cuidados, apuntando así a superar la injusta división sexual del trabajo que históricamente y aún hoy caracteriza a nuestra sociedad. Por ello —y a demanda de la propia sociedad civil— también quienes cuidan, en su enorme mayoría mujeres, son integradas desde una perspectiva de género como sujeto activo de derechos.

Así lo expresa el Plan Nacional de Cuidados 2016-2020, que fue elaborado y aprobado por la Junta Nacional de Cuidados en diciembre de 2015, luego de la aprobación y promulgación de la Ley de Cuidados (N.° 19.353). Esta ley fue aprobada por todos los partidos políticos con representación parlamentaria. Ello podría suponer una cierta estabilidad de la política, más allá de los cambios de gobierno.

3. Prestaciones del SNIC que favorecen la inserción laboral femenina[2]

Las principales acciones y prestaciones que desarrolló el Plan de Cuidados 2016-2020 para contribuir con la participación laboral femenina son:

- Servicios de cuidados para la primera infancia.
- Servicios de cuidados para niños y niñas de 0 a 12 años en centros educativos y lugares de trabajo.
- El Programa de Asistentes Personales para atender a la población en situación de dependencia severa.
- Promoción de cláusulas de corresponsabilidad en los cuidados en la negociación colectiva.
- Campaña para promover el uso del subsidio de medio horario para el cuidado de los recién nacidos por parte de los varones (Ley N.º 19.161).

3.1. Servicios de cuidados para la primera infancia

El desarrollo de los servicios de cuidados para la primera infancia se propuso: a) lograr la universalización de la oferta de cuidado educativo para niños/as de 3 años, muy en particular a través de la ampliación de la oferta de jardines públicos; y b) ampliación de la oferta (en cobertura y modalidades) de cuidados para niños y niñas de 0 a 2 años. En particular, el aumento y diversidad de la oferta para niños/as de 0 a 2 años, se ha dado mediante la creación de nuevos centros CAIF[3], financiados con fondos públicos, pero gestionados por organizaciones no gubernamentales. En el marco del SNIC, los CAIF comienzan a ofrecer atención diaria a niños/as de 1 año (antes sólo participaban del

---

2 Este apartado se nutre de la publicación ONU MUJERES (2019).

3 Centros de Atención a la Infancia y la Familia que desarrolla el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) para la atención de niños y niñas de 0 a 3 años.

Programa de estimulación oportuna, donde asistían con la persona adulta referente dos veces a la semana).

Además, se instalaron otras modalidades de atención, como las Casas Comunitarias de Cuidados[4], que buscan resolver las necesidades de cuidados de madres que trabajan durante una jornada de hasta 8 horas diarias. El servicio se desarrolla en el hogar de la persona que cuida o en un espacio físico comunitario habilitado para tal fin.

También se viene implementando un sistema de Becas de Inclusión Socioeducativa (BIS)[5] para la inclusión de niños y niñas de hasta 2 años (excepcionalmente 3) en Centros privados cuando no existe oferta pública disponible. El programa está dirigido a familias integradas a los programas de Acompañamiento Familiar del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), y atiende en promedio 1200 familias por año.

Los datos disponibles hasta el momento sobre el aumento de la cobertura pública para niños y niñas de 0 a 3 años pasaron del 33,1 % en 2014, al 43,1 % en 2019. Por su parte, la cobertura privada se ha reducido por un efecto desplazamiento del sector privado al público, con lo cual el ritmo de crecimiento de la cobertura global es menor (48,6 % en 2014, a 53,3% en 2018[6]).

3.2. Servicios de cuidados para niños y niñas de 0 a 12 años en centros educativos y lugares de trabajo

Se han instalado los Centros SIEMPRE, en acuerdo con sindicatos y empresas[7] que brindan atención a niños y niñas de 0 a 12 años durante la jornada laboral de los padres y madres. El servicio está abierto hasta 12 horas diarias

---

4 https://bit.ly/3k8Wocm.
5 https://bit.ly/3ilmWGR.
6 No se dispone del dato de la cobertura privada para 2019.
7 https://bit.ly/2Zw0P9w.

(procurando que cada niño/a no permanezca más de 8 horas). La empresa o sindicato proporcionan la infraestructura, su mantenimiento y el equipamiento inicial para que el servicio pueda implementarse. El Estado proporciona los gastos correspondientes a los recursos humanos requeridos para el funcionamiento del servicio.

Por otra parte, se elaboró una hoja de ruta entre los responsables de la educación y los cuidados (CODICEN, INAU, SNC) para la atención de madres y padres estudiantes de enseñanza media. En este marco, están abiertos seis centros de cuidado infantil para hijos/as de estudiantes que poseen la particularidad de brindar atención en horarios nocturnos.

También se empezaron a desarrollar espacios para el cuidado de hijos e hijas de estudiantes de la enseñanza media[8]. Se trata de servicios socioeducativos cercanos a centros educativos de la Administración Nacional de Educación Pública (liceos y UTU[9]) que brindan cobertura en horarios en que los centros de atención a la infancia no poseen cobertura. El propósito es mantener la continuidad educativa de sus padres y madres.

La atención en Espacios de Cuidado y Educación para hijos/as de estudiantes de enseñanza media pasó de 30 a 127 entre 2017 y 2019, y la atención en los Centros SIEMPRE aumentó de 554 en 2018 a 792 en diciembre de 2019. (Sistema de Cuidados, 2020a).

3.3. Programa de Asistentes Personales (AP)

El Programa de Asistentes Personales (AP)[10] busca atender a la población en situación de dependencia severa. Dicho programa busca facilitar el acceso a la contratación de cuidados y/o asistencia de calidad para personas en situación

---

8 https://bit.ly/3hlLQVN.

9 La Universidad del Trabajo del Uruguay ofrece formación de nivel medio (Secundaria) y alto (Terciaria).

10 https://bit.ly/35swagU.

de dependencia severa. La valoración del nivel de dependencia se realiza a través de un baremo que hasta el momento sólo ha considerado las limitaciones, las necesidades de ayudas y la frecuencia de los apoyos de la persona que requiere los cuidados. Pero, las organizaciones feministas presentes en el Comité Consultivo de Cuidados hemos planteado que dicho baremo no contempla la perspectiva de género porque se centra en la persona que requiere los cuidados, y no considera las redes de apoyo, ni la carga de cuidados sobre las cuidadoras principales. Con ese motivo, se está realizando un estudio y se va a implementar una encuesta para definir una medida que incluya la carga de la dependencia de la persona que cuida.

El programa ofrece un subsidio para la contratación de un asistente personal, habilitado por el SNIC, durante 80 horas mensuales. La habilitación del AP puede realizarse por tres vías: los cursos de formación, la validación de saberes o la certificación de competencias laborales. El subsidio puede ser del 0 %, 33 %, 67 % o 100 %, según el nivel de ingresos per cápita del hogar y la carga de cuidados.

La implementación del programa es gradual, por lo cual hay límites en los rangos etarios de quienes solicitan el servicio. Actualmente, sólo pueden solicitarlos quienes tienen menos de 30 años o son mayores de 80. La cobertura actual es 6.370 personas (abril 2020). De ese total, el 40 % son mayores de 80 años, y cerca del 30 % están en la edad de escolarización obligatoria (entre 6 y 14 años). Un tema relevante es que el programa ha habilitado la inclusión educativa de niñas, niños y adolescentes con discapacidad en el sistema formal de enseñanza primaria y secundaria, lo cual genera discusión entre quienes promovimos el sistema para reducir el trabajo no remunerado en el hogar.

3.4. Cláusulas de corresponsabilidad en los cuidados en la negociación colectiva

El decreto N.º 439 (Dic/2016), que define el catálogo de servicios, programas y prestaciones que brinda el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), plantea como medidas de corresponsabilidad (Art. 29):

> – Medidas de asignación de tiempo: acciones para facilitar al trabajador o trabajadora la disponibilidad de tiempo para el cuidado, que son:
> a) Licencias parentales
> b) Licencias para cuidado de familiares en situación de dependencia
> c) Flexibilidad horaria
> – Medidas de acceso a servicios, que consisten en acciones destinadas a facilitar al trabajador y/o estudiante el acceso a servicios de cuidados, por medio de apoyos materiales o económicos, beneficios en convenios con prestadores de servicios, entre otros.

Desde la reinstalación de los Consejos de Salarios[11] en el año 2005, se restablece la negociación tripartita (entre Estado, empleadores y trabajadores) sobre salarios y condiciones de trabajo. Para la Secretaría de Cuidados, ése es el ámbito natural donde deben impulsarse estas medidas de corresponsabilidad. La experiencia demuestra que hasta el momento el avance ha sido lento. El impulso se dio a partir de la Cuarta Ronda de Negociación Colectiva (2010), lo cual coincide con el momento en que se empieza a desarrollar a nivel gubernamental la idea de implementar un sistema de cuidados.

Originalmente las más negociadas se referían a las licencias por paternidad y medidas de protección a la maternidad y la lactancia. A partir de la Cuarta Ronda, empiezan a adquirir mayor relevancia las licencias espe-

---

11 https://bit.ly/33pVzp8.

ciales para cuidados de hijos o personas en situación de dependencia o enfermedad, así como algunas referidas a la flexibilización de la jornada laboral o permiso de ausentismo para atender responsabilidades familiares.

Un tema para tener en cuenta es que estas licencias a veces estaban dirigidas sólo a las mujeres, lo cual no contribuía con la corresponsabilidad de género en los cuidados. Lo mismo si la instalación de guarderías está ligada a la cantidad de mujeres empleadas en la empresa. Ello refuerza el rol de la mujer como cuidadora, no busca transformar la división sexual del trabajo y puede generar desestimulo en la contratación de mujeres, cuando en realidad los cuidados deben ser responsabilidad de toda la sociedad.

Para estimular la inclusión de estas cláusulas, en mayo de 2018, previo al inicio de la Séptima Ronda de Consejos de Salarios, el PIT-CNT presentó sus recomendaciones sobre el tipo de cláusulas que se podrían acordar en relación con licencias para el cuidado de hijos e hijas, otros familiares directos con discapacidad o con enfermedades crónicas o terminales, en caso de enfermedad, consulta médica o internación. El avance fue significativo en la cantidad de sindicatos que incluyeron medidas de este tipo, pero aún resta avanzar en la ampliación de las poblaciones objetivo y las causales para hacer uso de los beneficios. El avance fue menor en relación con la instalación o pago de servicios para resolver los cuidados en horario de trabajo, y en medidas de flexibilización de la jornada laboral por razones de cuidados.[12]

Hay pocos estudios que analizan los avances y los impactos de estas cláusulas de corresponsabilidad en los cuidados. Un trabajo reciente (Salvador y Alles, 2018) muestra que este tipo de medidas contribuyen a reducir el estrés que generan los cuidados a los trabajadores y trabajadoras

---

12 En base al Informe "Avances en medidas de corresponsabilidad social y de género en el mundo del trabajo", elaborado por Soledad Salvador para el Programa Ganar-Ganar de ONU MUJERES (aún sin publicar).

cuando se solapan con las responsabilidades laborales. Esas circunstancias son: los períodos de vacaciones escolares o de adaptación en la etapa inicial de escolarización, y las sesiones de terapia para niños con discapacidad. El resultado de transparentar la situación y obtener un permiso para conciliar ambas responsabilidades, contribuye a mejorar la productividad del trabajador o trabajadora, y el clima laboral en la empresa.

3.5. Campaña para promover el uso del subsidio de medio horario por parte de los varones

Se desarrolló la campaña "Papás por más horas"[13], donde los protagonistas son los varones que cuidaron a sus bebés y narran sus vivencias y visiones para incentivar el uso del subsidio de medio horario para el cuidado de los recién nacidos (Ley 19.161). Dicho subsidio abarca el período desde que finaliza la licencia por maternidad (14 semanas) hasta los seis meses del bebé, y puede ser utilizado por padre y/o madre en forma alternada.

El estudio realizado por Batthyány, Genta y Perrota (2018) muestra que el 97 % de las posibles beneficiarias hace uso del subsidio por maternidad, mientras que el 83 % de los varones hacen uso de la licencia por paternidad. A su vez, respecto al uso del medio horario para el cuidado de los recién nacidos, el 70 % de las mujeres lo solicita, pero entre los varones el uso es muy reducido. Según las estadísticas del BPS, sólo el 3 % de los que la solicitan son hombres. Por lo tanto, hay que trabajar más en la apropiación y el ejercicio de este derecho.

Batthyány, Genta y Perrota (2018) también concluyen que: las licencias por paternidad se utilizan cada vez más entre los trabajadores más jóvenes (18 a 29 años), el subsidio de medio horario se utiliza más entre las mujeres de mayor nivel educativo y socioeconómico; y entre las razones para

---

13 https://bit.ly/3bSggxx.

no hacer uso del medio horario por los varones, están las vinculadas a los roles de género por superponerse con el período de lactancia materna exclusiva y concebir a la mujer como la mejor cuidadora; y entre las mujeres, las razones del no uso se vinculan a los costos que impone el mercado laboral por pérdida de ingresos, o perjuicios en la dinámica de trabajo.

Hay que tener en cuenta que existen ciertos requisitos que limitan el uso del beneficio por los varones, ya que los hombres tienen derecho al uso si su pareja está ocupada, y en la implementación se está condicionando el uso a que ella esté bajo el mismo régimen laboral, o sea que ambos deben pertenecer al sector privado para que el varón pueda solicitar el beneficio. Estas limitantes deben modificarse, y para ello la Secretaría de Cuidados estuvo elaborando una reforma al régimen legal vigente, pero aún no se ha llevado a cabo. La propuesta original no consideraba limitantes en relación con la situación laboral de la pareja y proponía que el medio horario pudiera utilizarse en forma simultánea por ambos padres ya que, de esa forma, podían cubrir los cuidados del bebé durante toda la jornada laboral.

4. El triple dividendo de la inversión en cuidados

Como plantean CEPAL y ONU Mujeres (2020)[14], la inversión en cuidados genera un triple dividendo. En primer lugar, facilitan la participación laboral de las mujeres porque permiten su inserción en el mercado laboral y mejoran la inserción de quienes ya están ocupadas. Existe una fuerte correlación entre la participación de la mujer en la fuerza laboral y los servicios de cuidado infantil disponibles y asequibles. Pero, para que el apoyo sea eficaz, la prestación de servicios no sólo debe ser confiable en términos de

14 Basado en ONU Mujeres (2015 y 2016).

seguridad y calidad, sino también compatible con las necesidades de los padres y madres que trabajan en términos de la ubicación de los servicios y el horario de atención. Mantener a las mujeres en la fuerza laboral también genera beneficios en términos de ingresos familiares, que pueden ayudar a mantener los patrones de consumo, respaldar la reactivación económica y generar ingresos adicionales para el Estado en forma de impuestos sobre la renta y el consumo. También tiene efectos sobre los sistemas de seguridad social que están en crisis por el aumento del envejecimiento poblacional y el aumento en la tasa de dependencia económica (relación entre población activa y pasiva).

En segundo lugar, los cuidados y la educación inicial mejoran el desarrollo de las capacidades físicas y cognitivas de los niños y niñas, que tiene un efecto importante en el sistema educativo porque reduce los índices de repetición y deserción escolar, y su impacto llega hasta la edad adulta mejorando sus perspectivas de empleo e ingresos. En relación con la población dependiente (por vejez o discapacidad), la asistencia en los cuidados promueve la autonomía personal, generando derechos a la participación en distintos ámbitos de la vida pública (inclusión educativa, empleo, participación política, entre otros).

En tercer lugar, la inversión en cuidados es intensiva en la generación de empleo, y en la medida en que la oferta sea pública o esté bien regulada, genera empleos de calidad. Tanto los cuidados para la infancia como los servicios de cuidados a la población dependiente, e incluso el trabajo doméstico, generan empleo altamente feminizado para quienes poseen un nivel educativo medio y bajo. A su vez, las políticas de cuidados contribuyen a la profesionalización y certificación de capacidades de quienes ya poseen un empleo remunerado en el sector, aumentando sus competencias laborales, su salario y su productividad. Por su parte, la regulación y formalización del sector contribuye a la generación de ingresos tributarios y al fortalecimiento de los sistemas de seguridad social.

En Uruguay, con anterioridad a la instalación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), se venían desarrollando investigaciones que mostraban la interrelación entre el cuidado infantil y la participación laboral femenina. Espino y otros (2009, 2014) encuentran que entre los principales factores que influyen en la decisión de participar en el mercado de trabajo está la presencia de hijos menores en el hogar, lo cual tiene especial peso para las mujeres casadas. Batthyány, Cabrera y Scuro (2007), por su parte, notan una correlación entre la asistencia a servicios de cuidado infantil de los menores del hogar y la participación laboral femenina.

Batthyány y otros (2017) analizan en profundidad las estrategias de cuidado de los hogares (en base a la Encuesta Nacional de Desarrollo Infantil y Salud 2013), y anotan que en numerosas ocasiones las mujeres, ante la falta de políticas, asumen en forma individual los costos del cuidado, abandonando momentánea o definitivamente el mercado laboral. A su vez, el tiempo de interrupción en el mercado de trabajo se incrementa en el caso de las mujeres pobres y menos educadas, quienes pasan períodos más largos fuera del mercado. Esto condiciona su reinserción futura y su trayectoria, siendo con frecuencia el comienzo de la vida en pareja, el embarazo y los cuidados de niños/as hitos que interrumpen la trayectoria laboral de las mujeres.

También los estudios sobre representaciones sociales del cuidado evidenciaban una fuerte estratificación socioeconómica, ya que la división sexual del trabajo y los contratos de género son más rígidos y tradicionales en los hogares de menor nivel socioeconómico (Batthyány; Genta; Perrota, 2013). Ello mostraba que, más allá de la expansión de los servicios, hay que trabajar en el fortalecimiento del cambio cultural para una mayor igualdad. En ello no sólo intervienen las concepciones de las familias, sino también del saber experto (educadores y pediatras) que muchas veces recomiendan el cuidado familiar para los primeros años de vida. También, parte del discurso familista puede

ser una preferencia adaptativa por no haber experimentado la posibilidad de contar con centros de cuidados o personas externas al hogar (del Estado o el mercado) para los cuidados de niños/as. Por ello, la expansión de los servicios puede generar un cambio en las concepciones sobre el cuidado infantil.

En el marco de la implementación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) y de la propuesta de expansión de los centros de cuidado infantil, se realizaron diferentes evaluaciones de impacto ex-ante (Araya et al., 2011, Tenembaum, 2011) y ex-post (Nollenberg y Perazzo, 2016; Vera, 2019; de los Santos y Salvador, 2018). En general, se evidenciaba un impacto positivo de la expansión de los servicios de cuidado infantil sobre la participación laboral de las madres.

Araya, Colacce y Vázquez (2011) encuentran que, si se expande la cobertura a tiempo parcial para niños y niñas de 2 y 3 años, ello podría tener un aumento de la participación laboral de las madres en 6,6 puntos porcentuales. Tenembaum (2011) evalúa el posible impacto de diseños alternativos de políticas orientadas a los hogares con niños menores de 3 años sobre la oferta laboral de los padres, la pobreza y la desigualdad. Los resultados indican que la más eficiente es la ampliación de la oferta pública de centros de cuidados infantiles, al incentivar una mayor dedicación laboral de las mujeres y, al mismo tiempo, generar una reducción significativa de los niveles de pobreza.

Nollenberg y Perazzo (2016) estiman los efectos de la expansión en la provisión de plazas públicas a nivel prescolar para niños de 4 y 5 años, que se realizó a mediados de la década de 1990, sobre la participación de las madres en el mercado de trabajo. La evidencia muestra que el efecto no fue significativo porque se verificó un efecto desplazamiento entre el sector público y privado, y de hijos de madres con altas calificaciones. Por lo cual, concluyen que la política habría sido mucho más efectiva sobre el empleo y la actividad laboral si hubiera incrementado la asistencia de

hijos de madres con bajas calificaciones. Esta investigación fue un buen insumo en el momento de expandir la oferta de servicios de cuidado para los niños de 0 a 3 años, ya que se verifica también un efecto desplazamiento; pero, de todas formas, la focalización de los programas públicos para los más pequeños permite también llegar más efectivamente a quienes están fuera del sistema.

Vera (2019) estudia el efecto de la ampliación de la oferta pública de servicios de cuidados para niños de 0 a 3 años en el período 2010-2016 sobre las decisiones laborales de las atributarias de las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad (AFAM PE) y encuentra que la ampliación de plazas para 3 años tiene efectos positivos y significativos sobre la asistencia de los niños, y sobre la participación laboral y el empleo de las atributarias de menor nivel educativo (aumentando la probabilidad de participación y de empleo 40 y 35 puntos respectivamente). La autora concluye que:

> los resultados indican que a la hora de analizar los efectos tanto sobre la asistencia como sobre las decisiones laborales, la edad del niño incide de forma positiva aumentando los efectos a medida que el niño crece, y el nivel educativo de la madre es relevante siendo mayores los efectos entre las mujeres de menor nivel educativo. Ello posiciona a los servicios de cuidados como una política clave en la búsqueda de la reducción de los indicadores de pobreza en hogares con niños pequeños.

Finalmente, De los Santos y Salvador (2018) analizaron datos de panel de la primera y segunda ola de la Encuesta Nacional de Desarrollo Infantil y Salud (2013 y 2015) para analizar el impacto del aumento en la cobertura de los servicios de cuidados infantil, a medida que aumenta la edad de los niños y niñas, en la trayectoria educativa y laboral de las madres, y también analizaron el impacto del aumento en la oferta de servicios para niños y niñas de 2 y 3 años de edad en los dos momentos del tiempo. Los resultados sugieren que la estrategia de cuidados más relevante para

aumentar la probabilidad de las madres de participar en el mercado laboral es, efectivamente, la asistencia del/a niño/a a un centro educativo o de cuidados. Sin embargo, el solo hecho de que asista no resulta suficientemente explicativo: la clave está en la cantidad de horas semanales que asiste. De esa forma, el estudio confirma la relevancia de la provisión pública de servicios de educación o cuidado infantil para estimular la participación laboral de las madres, y que los mismos acompañen las jornadas laborales habituales de madres y padres.

En relación a la generación de empleo de la inversión en cuidados, como se plantea en esta publicación y se analiza en OPP (2019) para Uruguay, el empleo femenino está altamente estratificado porque en el mercado laboral no sólo opera la discriminación de género (que genera segregación ocupacional y brecha salarial), sino que también la segmentación por la heterogeneidad productiva, lo que genera una alta concentración de mujeres en el sector informal y en los sectores de productividad baja (41 %) y media-baja (44 %). Ello ha llevado a que las mujeres de menores niveles educativos no encuentren una oferta interesante de empleo y, dados los costos de la conciliación, terminan fuera del mercado laboral o insertándose en sectores como el trabajo doméstico y los cuidados (Espino y Salvador, 2015).

Por lo tanto, la inversión en cuidados es una alternativa para mejorar la calidad del empleo de quienes realizan este trabajo en forma remunerada. El sector de los cuidados y el trabajo doméstico han sufrido históricamente niveles altos de precariedad e informalidad laboral y perciben bajos salarios. Ello se buscó compensar con la aprobación de la Ley N.º 18.065, de Trabajo Doméstico (2006), y la creación del Grupo 21 en los Consejos de Salarios[15] para instalar la negociación colectiva en el sector. También se establecieron mecanismos de inspección y fiscalización de las condiciones de empleo en el trabajo doméstico.

---

15 https://bit.ly/3ilCMBf.

En ese marco, la creación del SNIC es una fuente de empleo de calidad para la población con niveles educativos medio y bajo. En el cuidado de la primera infancia, se generaron, durante la instalación del sistema (2015-2020), 3800 puestos de trabajo y en atención a la dependencia 4.800 (4.681 en el Programa Asistentes Personales[16] y el resto en Centros de Día). Dado el contexto actual de crisis por efecto de la pandemia generada por el COVID-19, y siendo el sector informal uno de los más castigados[17], en términos sociales y económicos, por las medidas adoptadas de aislamiento social, el sector de los cuidados debe convertirse en una fuente de empleo para la salida de la crisis (ONU MUJERES y CEPAL, 2020).

5. Los desafíos a futuro

Un estudio realizado para Uruguay, donde se estiman los potenciales efectos sobre el empleo de la crisis económica actual, muestra que los sectores más impactados son los más intensivos en mano de obra, que agrupan al 38 % del total de los trabajadores y trabajadoras del país. Pero, en esos sectores es donde se emplea en mayor proporción la población joven, mujeres de ascendencia afro o indígena, que habitan en el interior del país, y que en gran medida pertenecen a la categoría de cuenta propia (con o sin local). El 57 % de las trabajadoras del primer quintil de ingresos del hogar y el 45 % de las que pertenecen al segundo quintil sufrirán un impacto alto en su empleo, en relación con el 38-39 % de los varones de iguales estratos de ingresos (ONU MUJERES, 2020).

En Europa, ante la crisis del 2009, la Confederación Sindical Internacional (CSI) realizó estudios para mostrar

16 Sistema de Cuidados (2020b).
17 De los Santos y Fynn (2020).

que la inversión en cuidados era una estrategia válida para la recuperación de la economía y los empleos. En el informe analizan los efectos directos e indirectos de la inversión en infraestructura social (servicios de educación y cuidados) en relación con la inversión en infraestructura física (construcción a través de obra pública de carreteras y puentes) y argumentan que la primera tiene beneficios similares y más equitativos para ambos sexos (CSI, 2016).

En junio de 2020, el Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. António Guterres, lanzó un documento con recomendaciones de políticas para los gobiernos instando a que las mujeres y las niñas estén en el centro de los esfuerzos para la recuperación del COVID-19. El informe señala que la economía del cuidado no remunerada es un pilar fundamental de la respuesta y que las mujeres se han visto sobrecargadas por el cierre de los centros de enseñanza y los servicios de cuidado. En ese sentido, se convoca a las empresas a dar apoyo reconociendo ese trabajo que es vital para la recuperación económica y el cuidado de los enfermos. También solicita el apoyo directo a quienes trabajan en la economía informal y a las empresas dirigidas por mujeres, y que las medidas para proteger y estimular la economía, desde las transferencias de efectivo hasta los créditos y préstamos, deben estar orientados en particular a las mujeres.[18]

En síntesis, se plantea que "reconstruir mejor es reconstruir con igualdad" y, en particular para América Latina, ello significa transformar el modelo de desarrollo y desarrollar sistemas integrales de bienestar social accesibles para todas las personas. Ello implica crear sistemas tributarios más justos, promover la creación de empleos decentes, fortalecer la sostenibilidad ambiental y reforzar los mecanismos de protección social. Y supone que las mujeres participen plenamente y en condiciones seguras en la vida pública y económica (Naciones Unidas, 2020).

---

18 https://bit.ly/3hiLKxR.

En ese marco, ONU MUJERES y CEPAL (2020) llaman a los gobiernos de la región a colocar los cuidados en el centro de sus respuestas al COVID-19, creando paquetes de incentivos y recuperación, promoviendo sistemas integrales que aseguren el acceso al cuidado de las personas que lo requieren, y garantizando los derechos a las personas que los brindan. Los sistemas integrales de cuidados pueden convertirse en un verdadero motor de una recuperación socioeconómica que no deje a nadie atrás.

En Uruguay, se ha generado un clima interesante para discutir estos temas porque la vicepresidenta presentó ante la Cámara de Senadores un estudio que estima la penalización por maternidad[19] entre las mujeres asalariadas formales y encuentra que, luego de diez años de tener el primer hijo, las mujeres experimentan una reducción del 42 % de su salario mensual en comparación con mujeres con características similares que no tuvieron hijos (Querejeta, 2020). Ello ha generado una movida importante a nivel del Parlamento[20] y otros actores políticos, para repensar los cuidados como vehículos de la mejora en la inserción laboral de las mujeres.

Las restricciones fiscales en medio de la pandemia generan desconcierto y dudas sobre el futuro del Sistema de Cuidados. De todas formas, los temas pendientes sobre los cuales se debería seguir avanzando son: revisar los estímulos para el uso del subsidio de medio horario para el cuidado del recién nacido por parte de los varones, continuar el desarrollo de centros de cuidado infantil (tanto para los más pequeños como para quienes concurren a tiempo parcial), ampliar el acceso al Programa de Asistentes Personales, y desarrollar otros servicios para la atención de la

---

19 Se define como el efecto de la maternidad en las trayectorias de las madres, en comparación con las mujeres de similares características que no tienen hijos.

20 https://bit.ly/32l2Irq.
https://bit.ly/3k92w4t, https://bit.ly/2RjfhNz, https://bit.ly/2FnxQxw, https://bit.ly/2GSmXV5.

dependencia leve y moderada (más allá de los Centros de Día y la Teleasistencia, deberían desarrollarse servicios de ayuda domiciliaria para resolver asuntos puntuales). Todo ello genera empleos de calidad para el sector de la población que sufrirá en mayor medida los efectos de la pérdida de empleos y la informalidad. Por ello, debería pensarse al sector de los cuidados no como un gasto que atenta contra los recursos fiscales, sino una inversión con efecto multiplicador para el resto de la economía.

Referencias

Araya, F., Colacce, M. y Vázquez, L. (2011). "Participación laboral femenina y cuidado infantil: destruyendo a la Mujer Maravilla". Trabajo monográfico para optar por el título de Licenciatura en Economía. Montevideo, FCEA-UdelaR.

Gasparini, L. y Marchionni, M. (2015). *¿Brechas que se cierran? Aumento y desaceleración de la participación laboral femenina en América Latina*. Centro de Estudios Laborales y Sociales (CEDLAS), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires: CEDLAS.

Batthyány, K., Genta, N. y Perrota, V. (2018). *Uso de licencias parentales y roles de género en el cuidado.* Montevideo: Sistema de Cuidados.

Batthyány, K., Genta, N. y Perrota, V. (2013). *La población uruguaya y el cuidado*. Análisis de representaciones sociales y propuestas para un Sistema de Cuidados en Uruguay. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.

Batthyány, K., Cabrera, M. y Scuro, L. (2007). "Perspectiva de género. Informe temático". Montevideo: UNFPA-UNDP-INE.

Batthyány, K., Genta, N. y Scavino, S. (2017). "Análisis de género en las estrategias de cuidado infantil en Uruguay". Cuadernos de Pesquisa, 47(163), 292-319.

Confederación Sindical Internacional (CSI) (2016). *Invertir en la economía de cuidados. Un análisis de género sobre los incentivos de empleo en siete países de la OCDE*. Reino Unido: Women's Budget Group.

De los Santos, D. y Salvador, S. (2018). "Corresponsabilidad en los cuidados en la primera infancia y trayectorias laborales de las mujeres". Montevideo: UCC-MIDES.

De los Santos, D. y Fynn, I. (2020). "COVID-19: Los límites a la informalidad en tiempos de distancia social." Blog Razones y personas. Disponible en: https://bit.ly/3n1-BjBC.

Espino, A. y Salvador, S. (2015). *Las claves para el empoderamiento económico de las mujeres en Uruguay.* Montevideo: CIEDUR.

Espino, A., Galván, E. y Salvador, S. (2014). "Uruguay ¿Frenos al empoderamiento económico? Factores que limitan la inserción laboral y la calidad del empleo de las mujeres". IDRC-CIEDUR-CEDLAS.

Espino, A., Leites, M. y Machado, A. (2009). "Cambios en la conducta de la oferta laboral femenina: el incremento de la actividad de las mujeres casadas. Diagnóstico e implicancias. Uruguay: 1981-2006". Instituto de Economía, Serie Documento de trabajo DT03/09.

Naciones Unidas (2020). *Informe: El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Disponible en: https://bit.ly/3aVldav.

ONU MUJERES (2020). "Pandemia, Políticas Públicas y Desigualdades de Género en Uruguay". Montevideo.

ONU MUJERES (2019). "El Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay: una oportunidad para el empoderamiento económico de las mujeres". Montevideo.

ONU MUJERES (2016). "Redistribuir el cuidado no remunerado y prestar servicios de cuidados de calidad: un

requisito previo para la igualdad de género". Disponible en: https://bit.ly/380iMl5.

ONU MUJERES (2015). Igualdad de género, desarrollo infantil y creación de puestos de trabajo: Cómo aprovechar el "triple dividendo" de los servicios de educación y cuidados en la primera infancia. Disponible en: https://bit.ly/3hwvmfe.

ONU MUJERES y CEPAL (2020). "Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de Covid-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación". Disponible en: https://bit.ly/38L95Gk.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) (2019). "Transformación de las relaciones de género" (Cap. 6) Soledad Salvador. En: *Aportes para una Estrategia de Desarrollo 2050*. Montevideo.

Querejeta, M. (2020). "Impacto de la maternidad sobre el ingreso laboral en Uruguay". Serie Estudios y Perspectivas 47, Oficina de la CEPAL en Montevideo.

Salvador, S. y Alles, V. (2018). "Impacto sobre trabajadores/as de cláusulas de género de la negociación colectiva". Informe final de consultoría para PNUD. (Sin publicar).

Sistema de Cuidados (2020a). *La construcción del cuarto pilar de la protección social en Uruguay. Balance y desafíos 2015-2020*. Montevideo: Junta Nacional de Cuidados.

Sistema de Cuidados (2020b). *Cuidados rinde cuentas. Informe mensual marzo 2020*. Montevideo: Secretaría Nacional de Cuidados.

Tenenbaum, V. (2011). "Políticas orientadas a los hogares con niños. Una evaluación ex ante para el caso uruguayo". Tesis de maestría, Universidad Autónoma de Barcelona, Setiembre 2011.

Nollenberger, N. y Perazzo, I. (2016). "Efectos de la provisión universal de educación preescolar sobre la asistencia y la participación laboral femenina. Evidencia para el caso uruguayo". Instituto de Economía, Serie Documento de trabajo DT04/2016.

Vera, S. (2019) "Empleo femenino y cuidados de niños pequeños: una mirada sobre los hogares en situación de vulnerabilidad". Tesis de Maestría en Políticas Públicas. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.

Bloque II.
Comparando políticas de cuidado en América Latina

5

Propuesta metodológica para el análisis comparativo de las políticas de cuidado en América Latina

Gabriela Marzonetto

1. Introducción

En la última década se ha incorporado en el acervo de políticas públicas de los países, aquellas que hacen referencia a la importancia de los cuidados, en tanto actividad imprescindible para la sostenibilidad de la vida. En algunos casos, se ha puesto sobre el centro de la discusión el valor de los cuidados; en otros, se han abordado aspectos ligados a estos, pero de manera indirecta u ocupando un rol secundario dentro de los marcos de acción. Más allá de estas diferencias, encontramos que el tema está presente en las agendas públicas de todos los países de la región y en la agenda de los gobiernos de varios de ellos. No obstante ello, las políticas de cuidado, y particularmente las que se centran en el cuidado infantil, presentan importantes variaciones entre países.

En los países del Cono Sur, caracterizados por ser de ingresos medios-altos para la región, encontramos patrones claramente diferenciables en el diseño de estas políticas: hay diseños que tienden hacia la corresponsabilidad y diseños que tienden a la familiarización de los cuidados reforzando el maternalismo. Consideramos que las diferencias sobre el tipo de patrón que reproducen estas políticas es

resultado de los legados de políticas previas, de la visión sobre los roles de género y de la familia que estén presente en el imaginario de los hacedores de política pública, y de los límites institucionales a la capacidad de coordinación entre políticas.

Entendiendo la utilidad de la comparación sobre los recorridos y características de las políticas públicas de los distintos países, que sirve, entre otros aspectos, para comprender qué modelos de políticas se presentan más exitosos que otros en determinados contextos, este trabajo presenta una propuesta metodológica para la comparación de políticas de cuidado infantil. La propuesta busca observar el nivel de maternalismo/corresponsabilidad en el diseño de las políticas en combinación con el grado de coordinación de estas, es decir, hasta qué punto el conjunto de políticas de cuidado infantil se encuentran integradas/fragmentadas.

A estos fines, se elaboró una tipología de diseños de políticas de cuidado infantil, con el objeto de ordenar los casos en base al modelo (visión) del cuidado que reproducen y a la capacidad de coordinación institucional de las agencias que intervienen en el proceso de diseño y formulación de políticas. Las políticas de cuidado en primera infancia que aquí analizamos son las relacionadas con tres mecanismos (Ellingsaeter 1999; Rossel 2013): tiempo para cuidar (licencias por nacimiento, y de cuidados), dinero para cuidar (transferencias de dinero a las familias) y servicios de cuidado por fuera del hogar (establecimientos de Atención y Educación para la Primera Infancia). A su vez, la propuesta busca mostrar la evolución temporal de estas medidas, por lo que se presenta como una herramienta útil para analizar los cambios y transformaciones en las políticas de cuidado, además de mostrar su posición actual.

Este capítulo, que se basa en parte de la elaboración de mi tesis doctoral (Marzonetto 2019), se estructura en cinco secciones incluyendo esta introducción. La segunda sección presenta la tipología de políticas de cuidado infantil elaborada a partir de las discusiones teóricas en torno

al cuidado, sus implicancias y políticas. La tercera sección presenta la construcción de los índices para evaluar las categorías tipológicas adoptadas. La cuarta sección muestra la puesta a prueba del modelo a partir del análisis de políticas de cuidado infantil en Argentina, Chile y Uruguay durante el periodo 2005-2015, y finalmente, la quinta sección concluye mostrando alcances, limitaciones y lecciones aprendidas durante el proceso de construcción de esta propuesta metodológica para la comparación de políticas de cuidado infantil en la región.

2. Hacia una tipología de políticas de cuidado infantil

Para la elaboración de la tipología de políticas de cuidado, nos focalizamos sobre el diseño de las políticas, entendiendo que es en esta etapa del proceso de formulación de políticas donde se definen el problema social que da lugar a la intervención, la teoría del cambio de la política, las herramientas de la intervención, los criterios de identificación de la población objetivo y las características de las prestaciones. Entendemos, para el caso del diseño de políticas de cuidado infantil, que estos pueden tomar diferentes formas en base a los modelos de cuidado que reproduzcan y a la capacidad de coordinación entre las agencias intervinientes en el proceso de formulación.

2.1. Modelos ideológicos sobre el cuidado

Los *diseños maternalistas* son los que reflejan un modelo (ideológico) de cuidado más *familiarista tradicional* de la política social –representado por la imagen de la madre ama de casa– que propende a que el cuidado de los niños se resuelva en los hogares (Hochschild, 2011; Orloff, 2006). Las medidas maternalistas reconocen la importancia de los cuidados y exaltan "la capacidad de las mujeres para ser madres" (Koven y Michel, 1993, 4 en Orloff, 2006), por ello

se focalizan en las madres como las principales responsables por la provisión de cuidados y buscan el reconocimiento social de estas labores pero no reducir las desigualdades entre géneros que reproducen (Blofield y Martínez Franzoni, 2014).

Asimismo, este tipo de medidas responden a la reproducción de la organización social propia de los regímenes de bienestar[1] que centran el bienestar de la familia –su principal foco de acción– en la figura del varón proveedor fuerte y la mujer ama de casa (Pribble 2006), pero van más allá del clásico "paternalismo" de los primeros Estados de Bienestar que se focalizaban en el padre de familia (Skocpol, 1993 en Orloff 2006), para incorporar el apoyo del Estado a las mujeres en su rol de madres como en su rol de trabajadoras a través de licencias y de programas de salud y cuidado de los niños (Orloff 2006, 8).

Por su parte, los *diseños que promueven la corresponsabilidad* son los que reflejan una visión más *moderna* sobre los cuidados, que considera que estos deben resolverse concomitantemente entre la familia y el Estado. En este tipo de diseño, las instituciones públicas participan conjuntamente con las familias en el cuidado (Hochschild, 2011, 306–321), y responden, por lo general, a regímenes de bienestar donde la figura del varón proveedor es más débil, y el sistema económico genera incentivos para que las mujeres participen en el mercado laboral (Orloff 2006). Las medidas que promueven la corresponsabilidad buscan la distribución de las responsabilidades de cuidados, tanto desde las familias al Estado, como al interior de las familias entre varones y mujeres (Blofield y Martínez Franzoni, 2014). La tabla 1

---

1 Se entiende por regímenes de bienestar a la constelación de arreglos sociales, políticos y económicos que conforman los patrones de producción y distribución del bienestar social en cada país. Los mismos se caracterizan sobre la base de identificar los modos de articulación entre las acciones del Estado, el mercado, las familias y la comunidad orientadas a enfrentar los riesgos sociales (Gough y Wood, 2004).

sintetiza la diferencia en los diseños de políticas de cuidado maternalistas y corresponsables.

Tabla 1: Diferencia en los diseños de políticas de cuidado maternalistas y corresponsables

Tipo de diseño	Maternalista	Corresponsable
Rol de la familia y la mujer en la sociedad	Familiarista tradicional, mujer ama de casa y cuidadora, varón proveedor.	Moderno, paritario en términos de género.
Régimen de Bienestar	Basado en la figura del proveedor fuerte. Beneficios anclados a la relación laboral: varón como trabajador, mujer como miembro de familia (esposa y/o madre) dependiente del varón trabajador.	Basado en la figura del proveedor débil. Beneficios anclados a la ciudadanía.
Responsabilidad del cuidado	Familia	Familia y Estado conjuntamente.
Posición sobre el cuidado como problema	Lo reconoce como problema social, considera a la mujer como cuidadora innata y busca visibilizar el valor socioeconómico de estas actividades	Lo reconoce como problema social. Busca visibilizar el valor socioeconómico de estas actividades y sus implicancias en términos de desigualdades de género
Tipo de políticas públicas	a) Establecimientos de desarrollo infantil de jornada simple; b) Licencias maternales extensas, licencias paternales y familiares bajas en proporción a las licencias maternales; c) Transferencias de ingresos y asignaciones familiares cuya titularidad es del padre, pero en caso de existir condicionalidades se responsabiliza explícitamente a la madre.	a) Establecimientos estatales de desarrollo infantil de jornada extendida, o subsidios a establecimientos de gestión privada; b) Licencias maternales sobre el piso de maternidad, licencias paternales extendidas y licencias familiares compartidas; c) Transferencias de ingresos y asignaciones familiares otorgadas indistintamente a padres o madres, según elección familiar.

Fuente: Marzonetto (2019).

2.2. Tipos de coordinación entre políticas

Por su parte, las políticas de cuidado infantil pueden resultar fragmentadas o integrales. Es decir, se pueden llevar a cabo políticas que respondan a los riesgos sociales que involucran el problema del cuidado de manera particular o en su conjunto. Que las políticas existentes en la materia sean inconexas puede ser indicativa de la falta de entendimiento del problema del cuidado como tal o de visiones divergentes al respecto, tanto entre las agencias estatales como a nivel gubernamental, cuestión que responde directamente a la capacidad de coordinación institucional entre las agencias.

Frente a esto, consideramos que los *diseños integrales* son aquellos en los que las acciones estatales buscan responder a los tres componentes del cuidado (tiempos, servicios y dinero) de manera articulada, esto es, presentando opciones de política pública coherentes con una visión unificada sobre el problema del cuidado. Por *diseños fragmentados* entendemos aquellas acciones estatales que responden a los tres componentes del cuidado de manera inconexa, buscando con las acciones estatales resolver riesgos sociales que se consideran de manera desarticulada y no como parte central de un mismo problema social.

En la tabla 2, se sintetizan las principales características para observar en el diseño de las políticas para determinar si son integrales o fragmentadas.

Tabla 2: Diseños de políticas de cuidado infantil

	Integral	**Fragmentado**
Problema social	Entiende al cuidado como un problema social.	No se piensa en términos de "cuidado".Trabaja los problemas sociales de manera segmentada.
Servicios en EDIs	**-Jornada:** en consonancia con horarios laborales. **-Edad de ingreso:** a partir de la edad de finalización de licencia por nacimiento.	**-Jornada:** en discordancia con los horarios laborales. **-Edad de ingreso:** no condice con la edad de finalización de la licencia por nacimiento.
Transferencias condicionadas de ingresos a las familias (no contributivas)	Servicios y contraprestaciones a certificar en jornada extendida permitiendo su acceso en horarios diferentes a los laborales de madres y padres.	Servicios y contraprestaciones a certificar en discordancia con la jornada laboral de padres y madres.

Fuente: Marzonetto (2019).

Mediante el análisis de los modelos que siguen los diseños de las políticas (maternalistas o corresponsables), y su nivel de integración y fragmentación, podemos definir cuatro tipos de diseño de políticas de cuidado infantil: *maternalistas integrales, maternalistas fragmentadas, corresponsables integrales y corresponsables fragmentadas.*

Tabla 3: Tipos de diseño de políticas de cuidado infantil

	Modelo de cuidado	
	Familiarista tradicional	**Moderno**
Coordinación institucional fuerte	Maternalista integral	Corresponsable integral
Coordinación institucionaldébil	Maternalista fragmentado	Corresponsable fragmentado

Fuente: Elaboración propia.

3. Construcción del modelo

En base a la tipología creada, se procedió a elaborar un índice que permitiera calcular con mayor precisión el tipo de diseño de las políticas de cuidado infantil. Para ello, se analizó en primer lugar el grado de maternalismo o corresponsabilidad de las políticas, tanto de manera individual (cada uno de los tres mecanismos de cuidado presentados) como en su conjunto. Esto, por un lado, nos permite tener un panorama general de la evolución de las políticas de cuidado infantil en cada caso, y por otro lado, nos habilita a realizar una comparación de las políticas de cada país, y su evolución, de manera parametrizada. A continuación, se presentan brevemente aquellos aspectos de los tres mecanismos de cuidado en los que nos centramos para el análisis comparativo.

3.1. El tiempo y las licencias

Las licencias por nacimiento responden a la necesidad de otorgar tiempo de recuperación de las madres trabajadoras luego del parto, así como para atender las necesidades del recién nacido, entre ellas, la de amamantarlo. Estas licencias van de la mano de las licencias por paternidad, que fueron pensadas para que el padre pueda colaborar con la mujer puérpera inmediatamente después del nacimiento de los hijos, así como para que pueda realizar los trámites de inscripción del nuevo integrante de la familia.

Blofield y Martínez Franzoni (2015; 2014) analizan el modo en que se estructuran las políticas de cuidado en la región, y en materia de licencias observan si las mismas promueven un piso de maternidad, el maternalismo o la corresponsabilidad de los cuidados.

Se entiende por piso de maternidad a aquellas medidas que reconocen el papel de la mujer en el parto y la lactancia permitiendo su recuperación física y emocional y el establecimiento de rutinas. Consideramos para el análisis

al recomendado por OIT en su convenio 183 de 14 semanas. Asimismo, todas aquellas medidas que respondan a criterios por debajo de los establecidos por el convenio de la OIT serán consideradas como medidas familiaristas, en el sentido en que, desde el Estado, se dejan relegadas las responsabilidades del cuidado del recién nacido exclusivamente a las familias, sin garantizar los pisos mínimos de protección a la maternidad –lo que, como se mencionaba anteriormente, genera una serie de penalidades en la carrera laboral de las mujeres–.

Otra medida en torno al beneficio de las licencias por nacimiento es el tiempo para lactancia y alimentación del recién nacido. Esta medida implica el compromiso de la protección a la lactancia materna en el ámbito laboral. La hora de lactancia es un período de tiempo otorgado a la madre desde su reincorporación, luego de su licencia por maternidad, para garantizar la lactancia del recién nacido, pudiendo ser fraccionado en dos tiempos a lo largo de la jornada. La Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda la lactancia materna exclusiva durante los primeros 6 meses de vida, y su continuación hasta los 2 años. Consideraremos el beneficio de la "hora de lactancia" en los espacios de trabajo como una medida que parte del piso maternalista, pero que, a su vez, permite a las madres conciliar el cuidado de sus hijos con la participación laboral. Por ello, la existencia de este beneficio será considerado como una medida corresponsable, aunque no pueda considerarse una medida que propenda a la corresponsabilidad entre varones y mujeres.[2]

Por su parte, en materia de licencias, las medidas que tienden a la corresponsabilidad se traducen en "extender a ambos cónyuges medidas y beneficios que no están ligados

---

2 Hay evidencia de experiencias de lugares de trabajo que otorgan "hora de alimentación" y salas de alimentación familiar para incluir a los varones en este derecho, considerando aquellas circunstancias donde los/as bebés no son alimentados a base de leche materna.

a la función exclusivamente reproductiva biológica de la mujer, e incorporar a los hombres en las funciones de cuidado de sus hijos/as y personas adultas mayores" (OIT, 2009, 122). La extensión de las licencias paternales como la existencia de licencias familiares compartidas entre madres y padres son políticas que permiten reconfigurar la idea de los roles tradicionales de género para que cada familia pueda organizar los cuidados de manera más equitativa.

Si bien desde el ámbito de las políticas públicas de género se analizan este tipo de políticas y se establecen criterios para delinear las diferencias entre políticas maternalistas o corresponsables, poco se plantea sobre la importancia de la relación en tiempo de las licencias para madres y padres y cómo estas afectan a la construcción de roles de cuidadores/as y proveedores/as al interior de las familias. Para ello, y a los fines de identificar si los regímenes de licencias en los casos de estudio son maternalistas o corresponsables, se sugiere tomar en consideración el ratio medido en días, entre las licencias de paternidad (incluyendo en estas últimas también a las licencias familiares compartidas) y maternidad, considerando la cantidad de días de licencia que le corresponden a la madre por cada día de licencia que le corresponde al padre o cuidador secundario en caso de que la norma lo estableciese. Entendemos que el ratio entre las licencias por paternidad y maternidad es un factor indicativo de los roles de género que se reproducen desde el Estado. Consideraremos que si el ratio es menor o igual a 25 días de licencia de la madre por cada día de licencia del padre, la medida es de tipo corresponsable, y si el ratio es mayor de 25 días, la medida es de tipo maternalista.[3]

---

[3] Esta medida de 25 días se adoptó tomando como referencia el ratio de días de licencias para madres y padres en promedio de países industrializados cuyas licencias por paternidad son más extensas.

Tabla 4: Licencias por nacimiento para trabajadores y trabajadoras formales

Licencia	Familiarista	Maternalista	Corresponsable
Maternidad	Menos de 14 semanas	Más de 14 semanas	Si las licencias se pueden compartir entre madre y padre, una vez superado el piso maternalista de 14 semanas.
Hora de lactancia	Sin beneficio	Sin beneficio	Si existe el beneficio
Paternidad	5 días o menos	5 días o menos para asistir a la madre puérpera	Más de 5 días
Familiar	Sin beneficio	Sin beneficio	Si existe el beneficio
Ratio licencias	Mayor a 25 días	Mayor a 25 días	Menor a 25 días

Fuente: Marzonetto (2019).

3.2. Servicios para cuidar: los establecimientos de desarrollo infantil

Como se mencionó anteriormente, uno de los elementos centrales de las políticas de cuidado de la primera infancia es la provisión de servicios que "atiendan" a los niños. Esto es, servicios de atención y educación en primera infancia (más conocidos como AEPI o ECEC por sus siglas en inglés). El Estado puede colaborar con la desfamiliarización de los cuidados a través de establecimientos públicos gratuitos, a través del subsidio de aquellos servicios de gestión privada y a través de la regulación para que empresas grandes cuenten con estos servicios para sus empleados y empleadas.

Englobamos a este conjunto de servicios en los Establecimientos de Desarrollo Infantil (EDI), entendiendo por estos a las instituciones de cuidado y educación infantil vinculadas al sistema educativo formal (de gestión estatal y

privada), y a las instituciones no formales o vinculadas a las áreas sociales de los gobiernos provinciales, municipales, o de carácter comunitario, sostenidas por organizaciones de la sociedad civil, grupos comunitarios, gremios, sindicatos, etc. (Ministerio de Desarrollo Social y UNICEF 2012).

Para que los EDIs permitan a las familias, y sobre todo a las mujeres, liberar parte de su tiempo para participar en el mercado de empleo, es necesario una extensa red de establecimientos que pueda cubrir la demanda, y que estos presten servicios en jornadas extendidas. Sabiendo que los EDIs tienen una doble función de *mercantilizar* la participación laboral femenina y de *desfamiliarizar* los cuidados (Staab y Gerhard, 2014, 1080), esto adquiere otro matiz en lo que respecta a EDIs informales orientados a los sectores más vulnerables.

La experiencia regional muestra que muchos de los programas de EDIs de carácter asistencial tienen como principal objetivo la contención afectiva, pedagógica, nutricional, y en materia de salud de los niños pequeños, por lo que podríamos considerarlos centrados en el interés superior del/a niño/a, y en base a este objetivo, los servicios que brindan tienen la particularidad de reforzar el ideal maternalista a través de servicios de jornada simple y de actividades que involucran la participación continua de las madres, cuestión que se puede encontrar explicitada en las normativas de estos programas alegando la importancia del "fortalecimiento familiar". No obstante, muchos programas regionales también dan cuenta de la importancia de la participación laboral femenina como mecanismo para reducir desigualdades socioeconómicas, y orienta los servicios (duración de las jornadas y tipo de actividades) en función de la participación laboral de las madres, y como consecuencia los criterios de ingreso a estos establecimientos, contemplan la participación en el empleo o en el sistema educativo de las madres (Staab y Gerhard, 2010, 2014), por lo que podríamos considerarlos centrados en el interés superior del/a niño/a y en la igualdad de género.

A continuación, en la tabla 5 se presentan las principales características de los EDIs que permiten catalogar sus prestaciones como maternalistas o corresponsables.

Tabla 5: Establecimientos de desarrollo infantil

EDI		Maternalista	Corresponsable
Formal (educativos)	Edad de ingreso	4 años	3 años
	Tipo de jornada	Simple	Opción pública de jornada simple y extendida
	Participación familiar	Explicitada en documentos del programa	No se explicita en documentos del programa
Informal (asistenciales)	Edad de ingreso	2 años	Antes del año
	Tipo de jornada	Simple	Opción de jornada simple y extendida
	Criterio de entrada	Niños en situación de vulnerabilidad social	Niños en situación de vulnerabilidad social y/o hijos de mujeres en programas de capacitación, sistema educativo y trabajadoras.
	Participación familiar	Explicitada en documentos del programa	No se explicita en documentos del programa
Empresas	Regulación para la implementación de EDIs o subsidios	No existe la regulación o en caso de existir es únicamente para empleadas mujeres	Para todos los empleados sin importar género

Fuente: Marzonetto (2019).

3.3. Dinero para cuidar: transferencias monetarias a familias con niños

La importancia del dinero está estrechamente relacionada con las desigualdades de ingresos que afectan a las posibili-

dades de crianza. En numerosos estudios se ha evidenciado que las diferencias de ingresos entre las familias condicionan las oportunidades de sus hijos debido a las limitadas opciones educativas y recreativas que se les presentan, y por sobre todo, en materia de prestaciones de salud, acceso a vivienda digna y a una alimentación nutritiva y variada (Esping-Andersen, 2010; Esping-Andersen y Palier, 2011; Marzonetto, 2015; Morel, Palier y Palme, 2012; Repetto et al., 2016). Frente a este escenario, las transferencias monetarias a las familias se convierten en una herramienta fundamental para combatir las desigualdades socioeconómicas desde el inicio de la vida.

En la experiencia regional, las transferencias monetarias a las familias con niños se dividen en dos tipos distintos: las asignaciones familiares contributivas y las no contributivas. La principal diferencia radica en que las primeras son las que perciben los trabajadores del sector asalariado formal, mientras que las segundas son las que perciben las familias en situación de vulnerabilidad social (entre los que se incluyen desocupados, pensionados, trabajadores del sector informal).

Las transferencias contributivas responden a un criterio de solidaridad entre el sector asalariado formal, el Estado nacional y los empleadores, y fueron inicialmente pensadas como una compensación a los costos relacionados con la manutención y crianza de los hijos de los trabajadores, así como a un proceso de planificación y fomento a las familias desde los Estados (Haggard y Kaufman, 2008). Mientras que las no contributivas, son políticas distributivas que pertenecen al universo de las políticas sociales orientadas a luchar contra la pobreza, y varían de las asignaciones familiares contributivas tanto en términos de cobertura[4] como en términos de generosidad de la prestación, cuestión que es indicativa de las posibilidades de este tipo

---

4 No en todos los casos están claramente delimitados los criterios de acceso al beneficio, o en caso de estarlos, no son iguales en todos los países.

de transferencias de incidir sobre la reducción de la pobreza de las familias con niños pequeños.

Lo que nos interesa en este punto, a los fines de delimitar si el diseño de estas políticas responde a criterios de tipo maternalistas o corresponsables, es quién es el –o más precisamente "la"– titular/responsable del cobro y de las condicionalidades, en caso de existir, que impone cada beneficio.

Serán consideradas estas prestaciones como maternalistas tanto en el caso de las asignaciones contributivas como no contributivas, si fomenta la figura del varón proveedor y de mujer cuidadora, es decir, si el cobro del beneficio se encuentra explícitamente definido como responsabilidad del varón por defecto, y sólo las mujeres pueden percibirlo, si el padre está imposibilitado por alguna razón para su cobro[5]. Por su parte, si el cobro de la prestación es por defecto responsabilidad de la madre, si bien sigue ubicando a las mujeres como principales responsables del cuidado y de su gestión (Molyneux 2007), es un aspecto que visibiliza el rol de las mujeres como cuidadoras, al tiempo que les brinda herramientas para su independencia económica y rompe con la visión tradicional del varón como único proveedor del hogar.

Asimismo, y conjuntamente a lo anterior, en el caso de aquellas transferencias que cuentan con condicionalidades para el cobro del beneficio, si explícitamente la normativa responsabiliza a la madre por el cumplimiento de éstas, es considerada maternalista, mientras que si no se hace explícita quién tiene la responsabilidad por su cumplimiento en el seno familiar, la misma se interpreta como proclive a la corresponsabilidad.

---

5 Las razones para que el padre no cobre la asignación pueden ir desde aquellas relacionadas a algún tipo de discapacidad de este, como a no participar en el mercado laboral como asalariado formal, o por no convivir con sus hijos.

Tabla 6: Transferencias de dinero (contributivas y no contributivas) a familias con niños

Transferencia		Maternalista	Corresponsable
Contributiva	Si titular (cobra)	Padre y en su defecto la madre	Neutro, o con prioridad para la madre
	Y responsable condicionalidad (si tiene)	Madre	Neutro– No específica
No contributiva	Si titular (cobra)	Padre y en su defecto la madre	Neutro, o con prioridad para la madre
	Y responsable condicionalidad (si tiene)	Madre	Neutro– No específica

Fuente: Marzonetto (2019).

Además de buscar observar si el diseño de las políticas propende a modelos maternalistas o corresponsables de cuidado, entendemos que, debido a que cada una de estas políticas fue implementada en distintos períodos de tiempo con el objetivo de resolver riesgos sociales diversos, la naturaleza de las mismas, aún en el mismo país, puede responder a objetivos diferentes y, por lo tanto, también es posible observar incongruencias en los modelos a los que responden sus diseños. Cuestión que da cuenta de la importancia de que, al momento de analizar las políticas en su conjunto, se contemple si las mismas son integrales o fragmentadas.

3.4. La construcción de los índices

A partir de lo expuesto, se construyeron dos índices que luego analizados en conjunto sirven para evaluar el tipo de políticas de cuidado de los países en: *maternalistas-integrales, maternalistas-fragmentados, corresponsables-integrales* y *corresponsables-fragmentados.* Es decir, donde se puede evaluar el modelo de cuidados que

impera en su diseño y también el tipo de coordinación institucional entre los tres mecanismos de cuidado arriba analizados.

Debido a que las variables de análisis son cualitativas, se le otorgó un valor nominal dicotómico a cada uno de los indicadores a partir de las categorías tipológicas desarrolladas. Asimismo, para estimar el peso de cada uno de los mecanismos (tomados como indicadores), se construyeron ponderadores que permitieran designar el valor de cada dimensión sobre las variables de análisis. Con lo cual, para el caso del análisis sobre el modelo de cuidado y tipo de coordinación presente en las políticas de cuidado infantil, se otorgó un peso mayor a los servicios en EDIs entendiendo que por la temporalidad y alcance de este tipo de servicios juegan un rol mayor que los otros dos componentes a la hora de permitir liberar de tiempo y desfamiliarizar parte de las responsabilidades de cuidado de las familias, así como también por el tipo de coordinación que se desprende de este tipo de programas.

A continuación, se presentan en las tablas 7 y 8 la construcción de los indicadores sobre modelos de cuidado y tipo de coordinación presente en las políticas de cuidado infantil, respectivamente.

Estos índices, que se trabajan de manera paralela, luego se representan gráficamente en un gráfico de coordenadas, en el cual el eje de las *y* representa el nivel de integración de las políticas, donde el 0 implica el menor valor de integración (o el máximo de fragmentación) y 100 el máximo nivel de integración. El eje de las *X* representa el nivel de corresponsabilidad de las políticas, donde 0 implica el menor nivel de corresponsabilidad de las políticas (o máximo nivel de maternalismo) y el 100 el mayor nivel de corresponsabilidad.

Tabla 7: Indicadores de maternalismo y corresponsabilidad en las políticas de cuidado infantil

Dimensión	Política	Valor en la escala general	Indicador	Valor del indicador (ponderador)	Categoría		Cálculo del valor
Tiempo	Licencias	25%	Maternidad	40%	<=14 semanas	Maternalista	
					A partir de 14 semanas compartida	Corresponsable	
			Hora de lactancia	5%	Si	Corresponsable	
					No	Maternalista	
			Paternidad	30%	<=10 días	Corresponsable	
					> 10 días	Maternalista	
			Familiar	10%	Si	Corresponsable	
					No	Maternalista	
			Ratio Licencia Padre/Madre	15%	>=25 días	Corresponsable	
					<25 días	Maternalista	
			Total	**100%**			
Servicios	EDI Formales	25%	Edad de ingreso	40%	<=4 años	Maternalista	
					<=3 años	Corresponsable	
			Jornada	55%	Simple	Maternalista	
					Extendida	Corresponsable	
			Participación familiar	5%	Explicitada en documentos	Maternalista	
					No explicitada	Corresponsable	
			Total	**100%**			

Servicios	EDI Informales	20%	Edad de ingreso	20%	<=45 días	Corresponsable	
					<=2 años	Maternalista	
			Jornada	55%	Simple	Maternalista	
					Extendida	Corresponsable	
			Criterio de focalización	20%	NBI niños	Maternalista	
					Participación laboral madres	Corresponsable	
			Participación familiar	5%	Explicitada en documentos	Maternalista	
					No explicitada	Corresponsable	
			Total	**100%**			
	EDI Empresas	5%	Regulación para empresas grandes	100%	No	Maternalista	
					Sí	Corresponsable	
			Total	**100%**			
Dinero	Transferencia de ingresos	25%	Criterio de asignación	20%	Condicionalidad	Maternalista	
					Sin condicionalidad	Corresponsable	
			Responsable	80%	Madre	Maternalista	
					Neutro	Corresponsable	
			Total	**100%**			

Fuente: Marzonetto (2019).

Tabla 8: Indicadores de fragmentación e integración de las políticas de cuidado infantil

Dimensión	Valor en la escala general	Indicador	Valor
Problema Social	30%	Sistémico	Integrado
		Sectorial compartimentado	Fragmentado
EDIs	45%	Jornada extendida	Integrado
		Jornada simple	Fragmentado
		Edad de ingreso desde fin de licencia por maternidad	Integrado
		Edad de ingreso no condice con fin de licencia	Fragmentado
Transferencias	25%	Contraprestaciones en jornada extendida	Integrado
		Contraprestaciones en jornada reducida	Fragmentado

Fuente: Marzonetto (2019).

4. Puesta a prueba del modelo

El modelo se utilizó para comparar las políticas de cuidado infantil de Argentina, Chile y Uruguay durante el periodo 2005-2015. El objetivo era observar la evolución que habían tenido estas políticas durante ese periodo, dado que fue la época en la que se generaron las mayores reformas en materia de licencias, expansión de EDIs, y de transferencias condicionadas de ingresos a familias con niños y niñas. A partir de esa expansión, se buscaba analizar hasta qué punto estas medidas eran similares entre los países o si habían tenido diferencias en sus diseños, que luego repercutieran en sus resultados de política pública (*policy outcomes*).

Con ello se analizaron diferentes programas de alcance nacional durante el periodo de diez años, a fin de observar si con la modificación o incorporación de nuevas políticas cambiaba el recorrido de las políticas de cuidado infantil en cada caso. En la tabla 9, se presentan las políticas que se analizaron para cada caso durante todo el periodo.

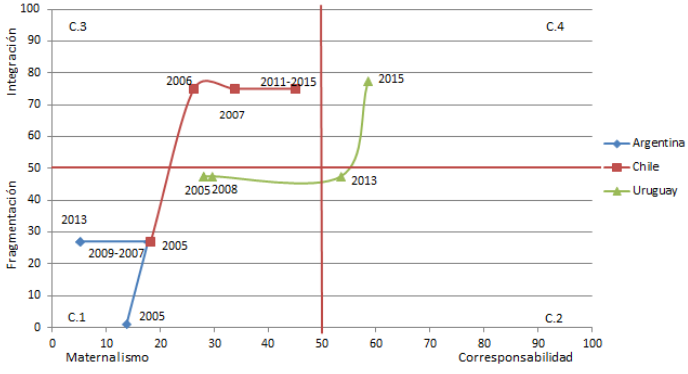
Tabla 9: Políticas públicas de cuidado infantil analizadas

Política de cuidado		**Argentina**	**Chile**	**Uruguay**
EDI	Formal	Plan Nacional de Educación Inicial	Plan de Educación Parvularia.	Plan de Educación Inicial
	Informal	Creciendo Juntos. "Centros de Desarrollo Infantil" Plan Nacional para la Primera Infancia Primeros Años	Chile Crece contigo. Jardines de la Junta Nacional de Jardines de Infantes.Jardines de Fundación Integra.	Centros de Acción Infantil y Familiar
Licencias	Maternidad, paternidad, cuidados y hora de lactancia	Régimen de Licencias de:Ley de Contrato de Trabajo Sector Público Nacional Sector Público Provincial (24 jurisdicciones) Régimen de Trabajo Agrario Régimen especial para trabajadores de casas particulares	Ley 20.545 de Permiso Postnatal parental	Ley 19.161 de Licencia Maternal de Uruguay
Transferencias	Contributivas	Asignaciones familiares	Asignaciones familiares	AFam
	No contributivas	Programa Familias por la inclusión social (hasta 2009) Asignación Universal por Hijo para la inclusión social (desde 2009)	Programa Chile Solidario Ingreso ético familiar Subsidio Único Familiar	Tarjeta alimentaria Programa PANES

Fuente: Marzonetto (2019).

El gráfico 1 muestra la representación gráfica de la evolución de las políticas de cuidado infantil en su conjunto, para los tres países en el periodo 2005-2015. En el mismo se identifican los años en los cuales se experimentaron cambios en materia de política pública que llevaron a la consolidación de un tipo de diseño de política de cuidado en particular en cada uno de los países.

Gráfico 1: Recorrido de las políticas de cuidado infantil en Argentina, Chile y Uruguay (2005-2015)



Fuente: Marzonetto (2019).

El análisis a partir de la construcción de los índices nos permite observar el recorrido de las políticas de cuidado infantil en su conjunto para los tres países. A partir del análisis de las políticas de cuidado infantil, encontramos que los tres casos se inician en el cuadrante 1 (maternalismo-fragmentado) y observamos que:

Para el caso argentino, las políticas de cuidado se mantienen durante todo el periodo en el cuadrante 1, aumentando en 8,5 puntos su grado de maternalismo desde el inicio del periodo hasta 2013. Con la creación en 2007 del

programa "Creciendo Juntos", disminuye sensiblemente el nivel de maternalismo al instituir espacios de cuidado para los pequeños; no obstante, a partir de la creación de la AUH en 2009 y, sobre todo, a partir de los cambios de titularidad de pago sobre las transferencias a favor de las madres en 2013, se profundiza el maternalismo al incorporar a las mujeres como principales responsables no sólo del cobro de la prestación, sino de la gestión del cumplimiento de las condicionalidades asociadas al programa y con ello como principales responsables del cuidado de sus hijos.

En lo referido al nivel de fragmentación, esta presenta una disminución de 27 puntos porcentuales a partir de 2007, cuando al sancionarse la Ley 26.233, de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil, en el marco del programa "Creciendo Juntos", se establecen mecanismos de coordinación positiva entre dicho programa y otras políticas de transferencias (Plan Familias en sus inicios y luego AUH).

El caso chileno muestra que la evolución de las políticas implicó cambios sustantivos, puesto que pasó del cuadrante 1 al cuadrante 3 (maternalismo-integrado). Los cambios en Chile fueron graduales: entre 2005 y 2007, se avanzó en 15,5 puntos porcentuales hacia la corresponsabilidad (estatal) con la expansión de las salas cunas de la Junta Nacional de Jardines de Infantes y de la Fundación Integra (2006) y con el lanzamiento del programa "Chile Crece Contigo" (2007). Posteriormente, con la extensión del permiso postnatal parental, que implicó la ampliación a 180 días de la licencia por maternidad con posibilidad de ceder las últimas 6 semanas de licencia al padre, y la ampliación de la licencia por paternidad a 5 días, las políticas de cuidado infantil en el país pasaron a presentarse 45 % corresponsables. Como consecuencia de estos cambios, se pasó de un nivel considerable de fragmentación entre las políticas a una mayor integralidad a partir de la creación del programa "Chile Crece Contigo", aumentando la capacidad de coordinación e integración en 48 puntos porcentuales durante el periodo.

En el caso uruguayo, se generó, en materia de diseño de políticas de cuidado, un cambio prominente en el periodo, que como consecuencia ha ubicado las políticas de cuidado infantil en el país como ejemplo para la región. Uruguay era el país menos maternalista de los tres desde el punto de partida, cuestión que lo ubicaba a la vanguardia con la creación de la licencia por paternidad de 10 días para el sector público en el año 2005. Luego, en 2008, a partir de modificaciones en los regímenes de asignaciones familiares, la creación de las licencias por paternidad para el sector privado y adoptantes, y la obligatoriedad de la sala de 4, disminuyó en 10,3 puntos su nivel de maternalismo, para luego generar los saltos más importantes en dirección a la corresponsabilidad, entre 2013 y 2015, con la reforma del régimen de licencias que incorpora licencias de cuidado compartidas y con la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados, respectivamente. Asimismo, estas reformas presentan un alto grado de coordinación, lo que permitió que el conjunto de políticas aumentara en 55 puntos porcentuales su nivel de integración.

En síntesis, el modelo puede ser sintetizado bajo el siguiente esquema, donde C1, C2, C3 y C4 indican los cuadrantes, y las flechas la direccionalidad del cambio:

Argentina: ← C1
Chile: C1 → C3
Uruguay: C1 → C2 → C3

5. Conclusiones

Encontramos que, para los fines comparativos, la construcción de estos índices y de su representación gráfica fue de gran utilidad puesto que nos permite por un lado realizar una comparación rápida sobre el tipo de políticas de cuidado de los países, pero también de su evolución. El establecer los años que presentan los puntos de modificación de las

trayectorias de las políticas, tanto en relación con el modelo de cuidado que reproducen o al tipo de coordinación que se genera, da la oportunidad de identificar patrones y eventos en materia de políticas públicas. Es decir, la utilidad de este tipo de herramientas permite ir más allá de la descripción del punto en que se sitúan las políticas de cuidado en los casos seleccionados, ya que otorga la posibilidad de rastrear con mayor precisión eventos específicos en la trayectoria de las políticas.

De todos modos, al emplear este tipo de estrategias, es importante reconocer que la creación de los índices implica un ejercicio de reducción analítica, donde para que el universo de políticas de cuidado infantil pueda ser catalogado dentro de una tipología específica, se dejan de lado aspectos particulares de las mismas. No obstante ello, comprendiendo esto, y al trabajar con factores de ponderación y representaciones gráficas, se pueden observar las diferencias de grado de los conjuntos de políticas en cada una de las categorías tipológicas específicas.

A su vez, es importante tener en consideración que el análisis del diseño de las políticas no permite observar lo que efectivamente ocurre en los procesos de implementación, aun cuando su análisis permite dilucidar aspectos de la implementación y de los resultados de política pública perseguidos.

Esta propuesta metodológica para el análisis concreto de las políticas de cuidado infantil en los tres países del Cono Sur permitió realizar una serie de observaciones, que luego fueron profundizadas en una etapa posterior de la investigación:

- *El punto de partida de las políticas y el legado de políticas públicas importa.*

Tanto en el caso chileno como en el uruguayo se observa que la condición de inicio se presentaba menos maternalista y fragmentada que en el caso argentino, lo que podría

indicar que el grado de avance, con su correspondiente pasaje de cuadrante, responde también al punto de inicio de la trayectoria.

- *Los mecanismos de cuidado que funcionan en las teorías no necesariamente funcionan en la práctica.*

Desde la literatura se habla de tres mecanismos de cuidado infantil: tiempo, servicios y dinero para el cuidado. Cuando realizamos el análisis de estos mecanismos, en el sentido del conjunto de programas referidos a cada una de estas dimensiones, encontramos que los mismos se encuentran fragmentados por razón del tipo de población hacia quienes están dirigidos. Las licencias, por ejemplo, son medidas que están direccionadas hacia las trabajadoras, y en menor medida hacia los trabajadores, que se encuentran ocupados en el sector de la economía formal, así como las asignaciones familiares contributivas. Lo cual genera que las transformaciones en la materia discurran por carriles diferentes a los de los otros mecanismos, sobre todo en países signados por altos niveles de informalidad laboral producto de la estructura heterogénea del mercado laboral. Como consecuencia de esto y de las altas desigualdades sociales, los esfuerzos estatales en materia de protección social por lo general se orientan a la población de menores recursos, en situación de emergencia y vulnerabilidad social, por lo que las demandas por licencias por nacimiento se encuentran escindidas de las otras medidas en relación con el cuidado.

Frente a esto, se observa que, en el plano empírico, la relación entre los mecanismos de cuidado se articula de manera más integrada entre los referidos a dinero y servicios de cuidado (y servicios de salud, aquí no analizados), que entre estos y las medidas referidas a los tiempos de cuidado.

- *La forma de organización de los gobiernos tiene que ver en el modo en que se presentan las políticas de cuidado.*

Se observa que en Chile y Uruguay, el salto hacia políticas de cuidado integrales fue mucho más abrupto y "exitoso" que en Argentina, cuestión que puede estar explicada por el nivel de centralidad en los procesos de decisión y de gestión de política pública característico de los países centralistas como los dos primeros. En el caso de Argentina, al ser un país federal, la coordinación de intervenciones de política pública que son por naturaleza intersectoriales, los procesos de coordinación institucional se presentan anidados, es decir, entran en juego organismos (y con ellos actores) multinivel, afectando de ese modo la capacidad de coordinación de políticas (Marzonetto 2020).

En breve, el objetivo de este trabajo era mostrar la utilidad de este tipo de ejercicios metodológicos para la comparación de sistemas de políticas públicas como las de cuidado infantil, pero también para el descubrimiento de patrones y la construcción de nuevas hipótesis de investigación para su posterior puesta a prueba.

Referencias

Blofield, M. y Martínez Franzoni, J. (2015). *Are governments catching up? Work-family policy and inequality in Latin America*. Costa Rica.

Blofield, M. y Martínez Franzoni, J. (2014). "Una década de cambios en las relaciones entre vida familiar y laboral: mayor corresponsabilidad estatal; incipiente corresponsabilidad paterna". Cepal.

Ellingsaeter, A. L. (1999). "Dual Breadwinners: Between State and Market". en *Restructuring Gender Relations and Employment. The Decline of the Male Breadwinner*, editado por R. Crompton. New York: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. (2010). *The incomplete revolution. Adapting to women´s new roles*. 2nd ed. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, G. y Palier, B. (2011). *Los tres grandes retos del Estado de bienestar*. Barcelona: Editorial Ariel.

Haggard, S. y Kaufman, R. R. (2008). *Development, Democracy and Welfare States. Latin America, East Asia and Eastern Europe*. Oxfordshire: Princeton University Press.

Hochschild, A. (2011). *La mercantilización de la vida íntima. Apuntes de la casa y el trabajo*. Madrid: Katz.

Marzonetto, G. (2015). "Playing with disadvantage. Social stratification in child care services in Buenos Aires". Georgetown University.

Marzonetto, G. (2019). "La política de los programas de cuidado infantil en América Latina: Un análisis comparado de Argentina , Chile y Uruguay (2005-2015)". Universidad Nacional de San Martín.

Marzonetto, G. (2020). "Determinantes políticos de la creación del permiso posnatal parental bajo la presidencia de Sebastián Piñera". *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos* 8 (1).

Ministerio De Desarrollo Social y UNICEF. (2012). *Situación de niños, niñas Y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Relevamiento nacional y propuestas para la promoción y el fortalecimiento del derecho a la convivencia familiar y comunitaria*.

Molyneux, M. (2007). *Change and continuity in social protection in Latin America. Mothers at the service of the State?* Geneva.

Morel, N., Palier, B. y Palme, J. (2012). "Beyond the welfare state as we knew it?" Pp. 33–90 en *Towars a social investment welfare State*, editado por N. Morel, Palier, B. y Palme, J. Bristol: The Policy Press.

OIT, PNUD. (2009). *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliacion con responsabilidad social.*

Orloff, A. (2006). "From Maternalism to 'Employment for all': State policies to promote women´s employment

across the affluent democracies". Pp. 1–59 en *The State after statism*, editado por J. Levy. Harvard University Press.

Pribble, J. (2006). "Women and welfare.The Politics of Coping with New Social Risks in Chile and Uruguay". *Latin American Research Review* 41(2):84–111.

Repetto, F., Díaz Langou, G., Aulicino,C., De Achaval, O., y Acuña, M. (2016). *El futuro es hoy. Primera infancia en Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.

Rossel, C. (2013). "Políticas para las familias en América Latina: Panorama de políticas de reducción de pobreza y conciliación entre trabajo-familia".

Staab, S. y Gerhard, R. (2010). "Childcare Service Expansion in Chile and Mexico For Women or Children or Both?" *Early Childhood Education* (10):44.

Staab, S. y Gerhard, R. (2014). "Putting two and two together? Early childhood education, mother's employment and care service expansion in Chile and Mexico". *Development and Change* 42(4):1079–1107.

6

Desigualdades de género en el mercado laboral y su vinculación con la organización social del cuidado infantil[1]

Análisis en los países del Cono Sur

Gabriela Marzonetto, Virginia Alonso
y Corina Rodríguez Enríquez

1. Introducción

La participación laboral femenina en América Latina no representa un fenómeno novedoso ni sorpresivo, aun así, la división sexual del trabajo (DST) y las brechas de género en este ámbito se muestran persistentes, y para las mujeres que viven en hogares de estratos bajos, con menores credenciales educativas y con mayores responsabilidades de cuidado de hijos/as pequeños/as, la situación se ve sensiblemente agravada.

---

1 Este capítulo presenta resultados de la investigación desarrollada en el marco del proyecto "La intersección entre las desigualdades económicas y de género en América Latina". Este proyecto fue premiado y financiado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales dentro de la convocatoria "Los nudos críticos de las desigualdades de género en América Latina y el Caribe".

Sostenemos que estas desigualdades en detrimento de las mujeres se deben en cierta medida, a que son ellas las que se han adaptado a las reglas, los tiempos y recursos del mercado de trabajo, en lugar de ser este último un espacio flexible que contemple las necesidades de las trabajadoras, sus familias y que permita acompañar los cambios en las dinámicas sociales a partir del rol de estas. En este capítulo nos proponemos analizar comparativamente las implicancias de la organización social del cuidado infantil y de la heterogeneidad estructural de los mercados laborales en la configuración de la desigualdad económica de género en Argentina, Chile y Uruguay en la actualidad. El objetivo principal del mismo es analizar la potencialidad de las políticas de cuidado (licencias por nacimiento y cuidados y espacios de Atención y Educación en Primera Infancia) para facilitar la participación laboral de las mujeres de sectores más vulnerables, puesto que entendemos que la posibilidad de acceder a ingresos propios para estas mujeres representa una contribución a su autonomía y, con ello, a su mayor bienestar y el de sus familias.

Por este motivo, en primer lugar, buscamos conocer y describir las brechas de género en el mercado laboral (de participación, desocupación, ingresos, por tipo de sector) dependiendo del tipo de composición familiar, esto es considerando la presencia o no de niños y niñas menores de 5 años. En segundo lugar, buscamos analizar las características de las políticas de cuidado arriba mencionadas, para, a partir de su diseño (con sus reglas de inclusión/exclusión y tipo de beneficios), conocer su grado de maternalismo o corresponsabilidad. El análisis de estas dos aristas deviene de considerar que el tipo de oferta de políticas de cuidado tiene efectos sobre las opciones de participación laboral de las mujeres, sobre todo de sectores más vulnerables que no cuentan con la opción de comprar servicios de cuidado en el mercado.

El capítulo se estructura en cuatro secciones incluyendo la presente introducción. La segunda sección presenta

el análisis descriptivo de las brechas de género a partir del análisis de las encuestas de hogares de los tres países y profundiza el análisis de las dinámicas que se presentan en el sector informal. La tercera sección focaliza sobre el análisis de la potencialidad de las políticas de cuidado para facilitar –o no– la participación laboral femenina. Finalmente, en la cuarta sección se presentan las principales conclusiones del trabajo.

A grandes rasgos, encontramos en los tres casos una persistencia de las brechas de género en el mercado laboral, que se profundizan para las mujeres de sectores informales con presencia de niños y niñas pequeñas en sus hogares. Paralelamente se evidencia que las políticas que atañen al cuidado infantil se muestran segmentadas en consonancia con las dinámicas laborales, por lo que las políticas destinadas a familias en situación de vulnerabilidad (cuyas mujeres se encuentran en el sector informal o en situación de desempleo) no se presentan en general –salvo el caso de algunas medidas particulares– como grandes facilitadoras de la organización de los cuidados y con ello de la mayor participación laboral femenina.

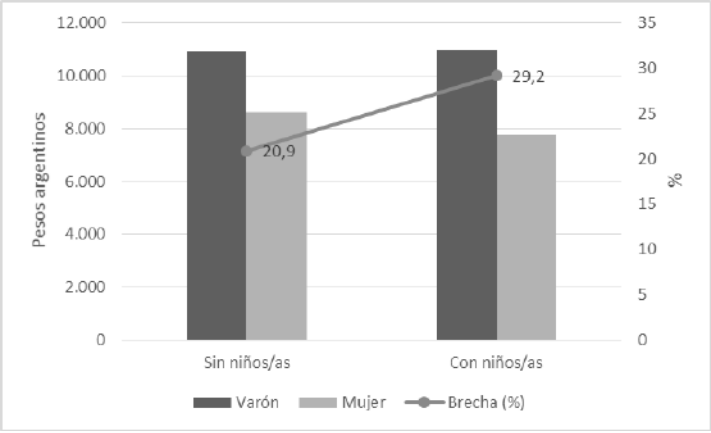
2. Análisis de brechas de género en el mercado laboral

Un indicador clave para entender la autonomía de las mujeres es la posibilidad de acceso a ingresos monetarios individuales, puesto que esto otorga poder de decisión sobre la administración de la economía del hogar y de las necesidades propias. La falta de ingresos propios de las mujeres no implica que estas trabajen menos. En general, se encuentran realizando tareas de índole reproductiva con un importante valor económico y social. Igualmente, la falta de ingresos propios percibidos impacta sobre la pobreza de los hogares.

En los tres países que aquí estudiamos, se observan sostenidas brechas de género derivadas de los ingresos

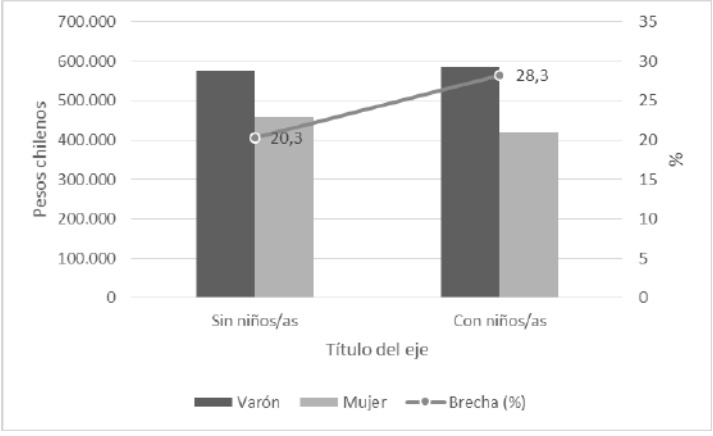
mensuales por la ocupación principal, que se profundizan en el caso de los hogares con presencia de niños/as menores de 5 años; puesto que la intensidad de las tareas de cuidado se incrementan y son las mujeres quienes, en general, reemplazan tiempo de trabajo en el mercado laboral por mayor tiempo dedicado al cuidado y al hogar, lo que impacta sobre sus ingresos. (Ver gráficos 1, 2 y3).

Gráfico 1: Promedio de ingresos mensuales de la ocupación principal y brechas de género en la población en hogares con y sin niños/as pequeños/as. Argentina, II-2017



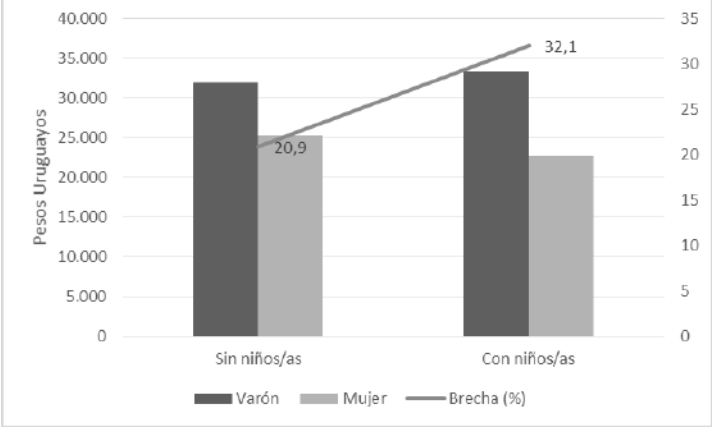
Fuente: Alonso, V. elaboración propia en base a EPH 2017 II trimestre.

Gráfico 2: Promedio de ingresos mensuales de la ocupación principal y brechas de género en la población en hogares con y sin niños/as pequeños/as. Chile, 2017



Fuente: Alonso, V. elaboración propia en base a Encuesta CASEN 2017.

Gráfico 3: Promedio de ingresos mensuales de la ocupación principal y brechas de género en la población en hogares con y sin niños/as pequeños/as. Uruguay, 2017



Fuente: Alonso, V. Elaboración propia en base a ECH 2017.

Asimismo, esta situación de presencia de menores ingresos mensuales de las mujeres se deriva de la histórica división sexual del trabajo, puesto que la responsabilidad sobre los cuidados ha sido histórica y socialmente imputada a las mujeres, afectando a sus posibilidades de inserción y ascenso laboral, así como también al tipo de actividades en las cuales se pueden desempeñar, ya que con la naturalización y exaltación de las capacidades de las mujeres para cuidar, se las incorpora en aquellos sectores que se vinculan de manera directa o indirecta a estas tareas, que no casualmente son de las peores remuneradas en el mercado.

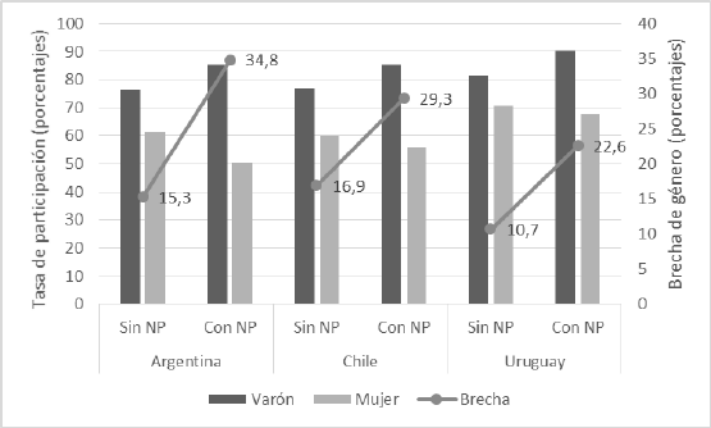
Esta situación se cristaliza en el mercado laboral con la posición de las mujeres en puestos de menor categoría, en tanto presentan peores remuneraciones, menos derechos laborales y están por lo general, en los estratos de menor productividad. Al respecto, indagamos sobre las brechas de género en las tasas de actividad, de empleo y desempleo en base a la presencia/ausencia de niños menores de 5 años en los hogares.

La indagación de la participación laboral muestra que las tasas de actividad implican brechas de género en todos los países y para cada uno de los tipos de hogar (Gráfico 4). No obstante, son las mujeres en los hogares con niños/as pequeños/as las que enfrentan mayores niveles de desigualdad.

A modo general, se encuentra que, al pasar de los hogares sin niños pequeños a los hogares con estos niños, las tasas de actividad masculinas aumentan y las tasas femeninas disminuyen. Este fenómeno, que se repite en los tres países, muestra diferencias entre los casos. Argentina aparece como el caso más marcado, pues la tasa de actividad femenina cae casi 11 puntos porcentuales y la brecha de género crece a más del doble del valor que registran los hogares sin niños. Como resultado, las argentinas en hogares con niños pequeños enfrentan la mayor brecha (34,8 %). En segundo lugar,

está Chile ya que, si bien la variación en la participación masculina es similar a la argentina, la participación femenina chilena no cae con tanta intensidad. En tercer lugar, se encuentra Uruguay, que presenta los menores niveles de desigualdad.

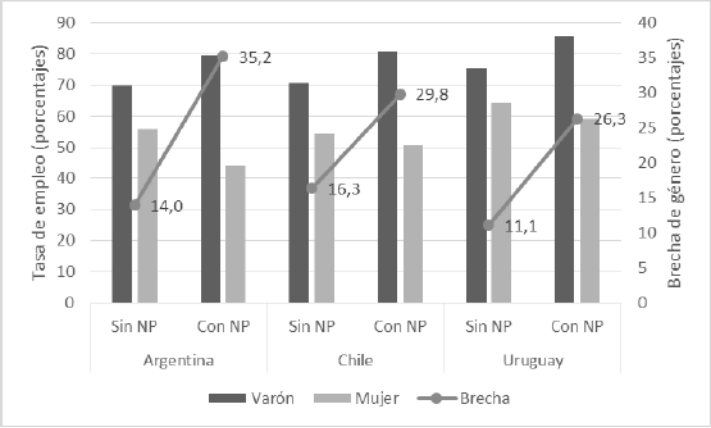
Gráfico 4: Tasa de actividad y brechas de género en la población en hogares con y sin niños/as pequeños/as. Argentina, Chile y Uruguay, 2017[a]



Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuestas de Hogares (EPH, CASEN, ECH).
Notas: [a] Para el caso argentino, se tomó el II trimestre de 2017.

Estas cifras y las tendencias analizadas se repiten al considerar la tasa de empleo (Gráfico 5). A pesar de mostrar cada país algunas variaciones en su interior, las posiciones relativas entre los casos en relación con las brechas de género se mantienen de manera marcada.

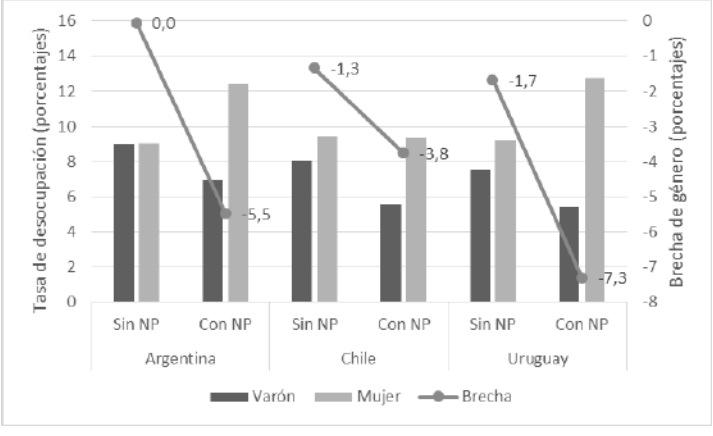
Gráfico 5: Tasa de empleo y brechas de género en la población en hogares con y sin niños/as pequeños/as. Argentina, Chile y Uruguay, 2017[a]



Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuestas de Hogares (EPH, CASEN, ECH).
Notas: [a] Para el caso argentino. se tomó el II trimestre de 2017.

El comportamiento de las tasas de desocupación también se lee en la dirección señalada (Gráfico 6). En este sentido, es importante destacar el marcado aumento de las brechas de género en los hogares con niños/as pequeños/as. En este punto, el orden entre los países se altera y Uruguay pasa a ocupar el primer lugar en este aspecto de la desigualdad de género. A su vez, cabe destacar que Chile presenta el menor incremento de la brecha de género en la desocupación al pasar de un tipo de hogar a otro y la menor brecha para los hogares con niños/as pequeños/as.

Gráfico 6: Tasa de desocupación y brechas de género en la población en hogares con y sin niños/as pequeños/as. Argentina, Chile y Uruguay, 2017[a]



Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuestas de Hogares (EPH, CASEN, ECH).
Notas: [a] Para el caso argentino, se tomó el II trimestre de 2017.

Como resultado de estas tasas y brechas, la autonomía económica de las mujeres se ve afectada. Los menores porcentajes relativos de participación laboral y los más altos de desocupación de las integrantes de los hogares con responsabilidades de cuidado de la primera infancia se traducen en la ausencia de ingresos laborales para el 55,8 % de las argentinas, el 49,2 % de las chilenas y el 40,9 % de las uruguayas.

2.1. La heterogeneidad estructural reflejada en las brechas de género

Si estas brechas las miramos a la luz de la heterogeneidad estructural persistente en la región, las desigualdades de género en el mercado laboral se profundizan. Desde este enfoque se señala la insuficiente respuesta de la demanda del mercado laboral que genera desocupación y la presencia

de un sector informal que implica peores condiciones laborales entre las que se ven reflejadas las remuneraciones (Pinto, 1973; CEPAL, 2012, 2017).

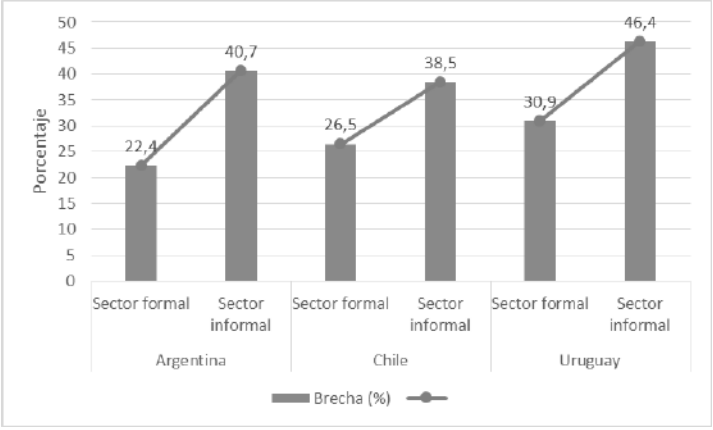
A esto se suma que los efectos de este fenómeno no son iguales si se los mira desde el punto de vista de género, como advertíamos. Pues, los indicadores para el empleo muestran que las mujeres se insertan en mayor medida en aquellos sectores y actividades de menor productividad que brindan peores condiciones laborales que el sector formal (CEPAL, 2016; Alonso, 2019, 2020).

Al observar la dinámica en los tres países, se encuentra que los indicadores de ingresos empeoran cuando las ocupadas de esos hogares se encuentran insertas en el sector informal, entendiendo que en este sector, a diferencia del sector formal debido a las características de la heterogeneidad estructural de los mercados latinoamericanos, se encuentran los empleos con peores condiciones laborales.[2] De acuerdo al gráfico 7, las brechas en los ingresos laborales promedio de las mujeres de hogares donde hay niños pequeños, frente a los varones del mismo tipo de hogar, ronda el 42 % en los países estudiados. A su vez, las brechas que enfrentan estas mujeres son mayores a las brechas que enfrentan las mujeres que se insertan en el sector formal, lo que da cuenta de la compleja intersección de variadas desigualdades económicas de género que se presentan para las mujeres trabajadoras, y que se agravan ante las responsabilidades de cuidado.

---

2 En este estudio se entiende que el sector informal (SI) incluye a: i) las y los patrones y asalariados en establecimientos privados con cinco o menos personas; ii) las y los trabajadores por cuenta propia no profesionales -quienes se desempeñan en una ocupación cuyo nivel de calificación es técnico, operativo o no requiere calificación-; iii) las y los trabajadores del servicio doméstico; iv) las y los trabajadores familiares sin salario.

Gráfico 7: Brechas de género en el ingreso de la ocupación principal por sector de empleo (informal/formal) en la población en hogares con niños/as pequeños/as. Argentina, Chile y Uruguay, 2017[a]



Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuestas de Hogares (EPH, CASEN, ECH).
Notas: [a] Para el caso argentino se tomó el II trimestre de 2017.

El análisis de estos indicadores muestra una clara alineación con los roles de género y, por consiguiente, con la DST en tanto el acrecentamiento de las brechas muestra una correlación con la presencia de niños y niñas en los hogares; lo que consideramos que se vincula con la histórica tendencia observada por décadas en las sociedades latinoamericanas, de repliegue de las mujeres a los hogares ante la presencia de responsabilidades de cuidado de niños/as pequeños/as –sobre todo durante los primeros años donde se encuentra una tendencia a no desfamiliarizar las responsabilidades de cuidados–; sumado a una consolidación de la figura del varón como principal proveedor ante la necesidad de mayores ingresos familiares.

Esta situación, donde se agravan las desigualdades de género en el mercado laboral ante la presencia de niños y niñas pequeñas, se encuentran potenciadas en el caso de

quienes se encuentran ocupados/as en el sector informal, debido a que este sector otorga menos garantías y beneficios, en relación con el sector formal, en lo que respecta al acceso a licencias por nacimiento y cuidados pagas, y al acceso a espacios de cuidado subsidiados o dentro del ámbito laboral, entre otros aspectos.

Esto implica que las mujeres que trabajan en el sector informal encuentran menos opciones para desfamiliarizar parte de sus responsabilidades de cuidado, lo que también explicaría la menor cantidad de horas en que éstas participan en el mercado laboral. Puesto que no acceden a las mismas garantías que quienes se desempeñan en el sector formal, y sus salarios son sostenidamente inferiores, las opciones de acceso a políticas de cuidado se limitan a aquellas prestaciones de carácter público estatal, que, como veremos en la siguiente sección, se presentan en muchos casos limitadas para cubrir su demanda y no ponen en el centro la importancia de su función clave para la igualdad de género.

3. Políticas de cuidado entre el maternalismo y la corresponsabilidad

Con el objetivo de observar los posibles efectos de las políticas de cuidado infantil para facilitar o no la participación laboral femenina de las mujeres en situación de mayor vulnerabilidad social, que por lo general se encuentra concentrada en los empleos del sector informal, se analizan las medidas en relación al acceso a establecimientos de atención y educación en primera infancia (AEPI) de carácter estatal y el acceso a licencias por nacimiento y cuidados para las mujeres en esta situación. Consideramos, en consonancia con una amplia literatura al respecto (Esping-Andersen, 2010; Esping-Andersen y Palier, 2011; Filgueira, Gutierrez, y Papadópulos, 2011; Orloff, 2006; Rossel, 2013),

que estas políticas, en la medida en que permitan redistribuir parte de las responsabilidades de cuidado infantil, pueden contribuir a liberar parte del tiempo que las mujeres destinan a las tareas reproductivas, dotándolas de mayores oportunidades en el mercado laboral.

Para esto analizamos si la oferta de políticas de cuidado en los tres países reproducen modelos de cuidado maternalistas, es decir que reconocen la importancia de los cuidados y exaltan "la capacidad de las mujeres para ser madres" (Koven y Michel, 1993:4 en Orloff, 2006); por ello, se focalizan en las mujeres como las principales responsables por la provisión de cuidados y buscan el reconocimiento social de estas labores pero no buscan redistribuir estas tareas, contribuyendo a la perpetuación de desigualdades de género. O si, por el contrario, reproducen modelos de cuidado corresponsables, que buscan la distribución de las responsabilidades de cuidados, tanto desde las familias al Estado como al interior de las familias entre varones y mujeres (Blofield y Martínez Franzoni 2014).

En breve, consideramos que a partir del análisis del acceso a los beneficios de licencias por nacimiento y el acceso a servicios de cuidado tanto de carácter formal (educativos) como no formal (asistenciales), podemos observar si la organización social del cuidado reproduce modelos maternalistas o corresponsables, y a partir de ello, establecer si las opciones de cuidado para las trabajadoras de sectores vulnerables representan un condicionamiento a su participación laboral. La tabla 1 presenta sintéticamente los aspectos en los cuales pondremos el foco de análisis en relación con las opciones de organización del cuidado de estas políticas específicas, tomando las categorías de análisis presentes en el capítulo 5 de este libro.

Tabla 1: Estructura del análisis de los modelos de cuidado que propician las políticas a analizar

Modelo de cuidado		Maternalista	Corresponsable
AEPI No Formal	**Tipo de jornada**	Simple (entre 3 y 4 h diarias)	Extendida (más de 4 h y hasta 6 h diarias)
	Criterio de acceso	Niños en situación de vulnerabilidad social	Mujeres en programas de capacitación, sistema educativo y trabajadoras
	Participación familiar	Explicitada en documentos del programa a partir de objetivos de "fortalecimiento familiar"	No se explicita en documentos del programa
Licencias	**Licencia por maternidad**	Supera el piso de maternidad propuesto por OIT de 14 semanas[3]	Respeta el piso de maternidad propuesto por OIT de 14 semanas
	Licencia por paternidad	Otorga un beneficio de 5 días o menos	Otorga un beneficio de más de 5 días
	Licencia compartida	No se presenta como opción	Se presenta la opción de cuidados compartidos
	Esquema de financiamiento	El 100 % del beneficio (para licencia por maternidad y paternidad) no es financiado por la Seguridad Social	El 100 % del beneficio es financiado por la seguridad social
	Condición de acceso al beneficio	Sujeto a la situación de asalariado/a registrado	Independiente de la situación laboral, pudiendo acceder al beneficio todos o algunos de los sectores informales
	Protección ante despido	No presenta fuero maternal de protección frente a despido a causa de embarazo/nacimiento y/o adopción de hijo/a	Se contempla la figura de fuero de protección frente a despido por causa asociada al nacimiento/adopción/embarazo

Fuente: Marzonetto, G.
Nota [a] el análisis de las categorías se basa en lo desarrollado en el capítulo 5 del presente libro.

---

3 Todas aquellas medidas que respondan a criterios por debajo de los establecidos por el convenio de la OIT, serán consideradas como medidas familiaristas, en el sentido en que desde el Estado se dejan relegadas las responsabilidades del cuidado del recién nacido exclusivamente a las familias, sin garantizar los pisos mínimos de protección a la maternidad.

3.1. Servicios de AEPI

A partir del análisis realizado sobre los programas específicos, encontramos que los establecimientos de AEPI formales presentan características similares en los tres países, dado que, a partir de su presentación propedéutica referida a la preparación para el proceso educativo, sus programas no presentan mayor variedad. Las grandes diferencias al respecto radican en el tipo de jornada y la edad de acceso.

En Argentina el nivel inicial de carácter obligatorio es de jornada simple, y según documentación del Consejo Federal de Educación, se espera que el mismo siga bajo esta modalidad aun cuando se busca aumentar la jornada del nivel educativo subsiguiente (Mayol Lassalle, et al. 2020). Cuestión que repercute sobre las posibilidades de organizar el cuidado infantil en las familias y con ello en las posibilidades de participación laboral de las mujeres, considerando la obligatoriedad del nivel, la duración de la jornada escolar y los tiempos de traslado. En Chile, las opciones de acceso público al nivel presentan jornadas extendidas en consonancia con los horarios del nivel básico de enseñanza, lo que permite una mejor organización y readecuación horaria de las familias –sobre todo con más de un hijo–. Por su parte, en Uruguay la oferta pública de estos servicios se presenta mayoritariamente en jornada simple, pero existen opciones, sobre todo en los grandes centros urbanos de jornada extendida.

Respecto a los servicios públicos de establecimientos de AEPI no formales, se presentan grandes diferencias entre los países. Por un lado, el acceso a estos servicios se presenta en proporciones similares en Uruguay y Argentina (tomando en consideración población destinataria y demanda satisfecha), siendo en Argentina más baja (sólo el 22 % de la demanda potencial accede, según Rozengardt, 2020 para SITEAL UNESCO).

Mientras que, en Chile, el acceso se presenta más extendido (cerca del 60 % de la población destinataria accede a los servicios, según datos de la Subsecretaría de Educación Parvularia). Otras grandes diferencias se evidencian en relación con el tipo de jornada de los servicios, el criterio de acceso y la participación familiar.

En relación con el tipo de jornada, tanto en Chile como en Uruguay se presentan flexibles, esto es, para el caso que las familias (en Chile específicamente las madres) lo requieran, las jornadas pueden ser extendidas en consonancia con los horarios laborales, mientras que en aquellos casos donde esto no sea requerido, los más pequeños pueden acceder en jornada simple. En Argentina, la mayoría de estos servicios se prestan en jornadas simples, pero cabe destacar que la duración de estas muchas veces varía según el contexto, el tipo de espacio, y en la mayoría de los casos, implica una extensión de una hora más que los servicios de carácter formal (AEPI formal –nivel inicial– cuenta con jornadas de 3,20 h promedio, mientras que los establecimientos de AEPI no formal cuentan con jornadas de 4 h en promedio, contemplando los servicios ofrecidos a nivel federal).

Sobre el criterio de acceso, los servicios no formales para las poblaciones vulnerables en los tres casos se rigen por la protección integral de los derechos de los niños y las niñas, pero en el caso de Chile se incorpora como condición de acceso el hecho de que las madres trabajen, estudien o busquen trabajo. En Uruguay esto no se explicita en los programas, pero al ser un componente del Sistema Nacional Integrado de Cuidados presenta características tendientes a la corresponsabilidad, lo que se evidencia en la inclusión de espacios en los liceos (colegios de educación media) para hijos/as de estudiantes adolescentes. En el caso de Argentina, si bien los programas no se presentan orientados desde la importancia de la corresponsabilidad de los cuidados, incorporan en sus objetivos secundarios la importancia

de permitir la conciliación laboral de las familias. En los tres casos, la participación familiar, como actividad importante en los espacios de AEPI, se encuentra presente, aunque en Uruguay y Chile esto se explicita para los servicios de niños y niñas de entre 0 y 1 año, mientras que en Argentina hasta la edad de escolarización obligatoria. La tabla 2 sintetiza las principales características de los programas de AEPI de gestión pública de los países y sus características en relación con aquellos efectos que nos permiten observar si las políticas son proclives al maternalismo o a la corresponsabilidad.

Con esto se observa que los servicios de cuidado infantil de carácter público discurren por direcciones diferentes en los países aquí analizados. En Argentina, estos servicios se presentan fuertemente anclados al fortalecimiento familiar y a la participación de las madres en los procesos, sin un componente que indique la posibilidad de permitir la corresponsabilidad de los cuidados –cuestión que, dada la diversa oferta, queda librada al azar–, mientras que en Chile y Uruguay, estos servicios cuentan con componentes que directamente buscan afectar sobre la organización social del cuidado y las posibilidades de corresponsabilidad. Es de destacar que en el caso uruguayo el acceso a estos servicios se presenta desde la protección social, mientras que en Chile el foco de intervención está puesto en que las mujeres busquen insertarse en el mercado laboral, y por lo tanto, se presenta desde un enfoque productivista.

Tabla 2: Características generales servicios de AEPI formales y no formales en los tres países

País	Edad	0	1	2	3	4	5
Argentina	**Denominación**	Espacios de Primera Infancia			Jardín de Infantes		
					Sala de 3	Sala de 4	Sala de 5
	Criterio de acceso	Niños y niñas de entre 0 y 4 años no incorporados al sistema educativo formal, cuyos padres percibieran la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH), pensión contributiva y no contributiva, la Asignación Familiar por Seguro de Desempleo y el Plan Nacer				Obligatorio y universal	
	Tipo de educación	Establecimientos de Educación No Formal				Establecimientos de Educación Formal	
	Participación familiar	Ponen en el centro de los cuidados a la participación familiar				La normativa pone en el centro de la educación inicial a la familia como parte del proceso educativo (art. 21 Ley 26.206).	
	Turnos de trabajo	Varía por el tipo de intervención. Por lo general de hasta 4 horas				Jornada simple de 3,20 horas	
Chile	**Edad**	**0**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
	Denominación	Sala cuna		Jardín infantil	Play Group	Pre-Kínder	Kínder
		Primer Ciclo				Segundo Ciclo	
	Criterio de acceso	A servicios de jornada simple: niños y niñas de familias en situación de vulnerabilidad social (60 % de la población de menos recursos). A servicios de jornada completa, niños/as que cumplan estos criterios y sean hijos/as de madres que buscan trabajo, trabajen o estudien.					Obligatorio y Universal
	Tipo de educación	Todo el ciclo se considera parte de la Educación Formal					

	Participa-ción familiar	Se considera a la familia como el primer lugar de aprendizaje no formal pero su participación en actividades de los AEPI no está expresamente presentada en los documentos sobre este nivel.				No se establece de manera explícita la participación familiar	
	Turnos de trabajo	Jornada extensa para hijos/as de mujeres que trabajan, buscan trabajo o estudian, jornada simple para el resto				La mayoría opera en jornadas simples, pero a partir de 2007 algunos establecimientos brindan servicios de 7,45 h.	
Uruguay	**Edad**	**0**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
	Denomi-nación	Educación en la primera infancia			Educación Inicial		
	Criterio de acceso	Se prioriza el acceso de aquellos que provienen de familias en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social, pero no presenta criterios de exclusión.				Obligatorio y universal	
	Tipo de educa-ción	No forma parte de la educación Inicial			Es un nivel del sistema educativo uruguayo, forma parte de la educación formal		
	Participa-ción familiar	Para los niños y niñas de entre 0 y 1 año, las actividades son semanales con la participación familiar. Se brindan herramientas para crianza, nutrición y desarrollo infantil para las familias.				No está explicitada en los objetivos del nivel inicial. El art. 4 de la Ley 18.437 establece la importancia del reconocimiento del entorno familiar en el nivel inicial.	
	Turnos de trabajo	Jornadas flexibles de entre 4 y 8 horas según necesidades familiares				La mayoría de los jardines operan en jornada simple, pero hay establecimientos que funcionan en jornada completa	

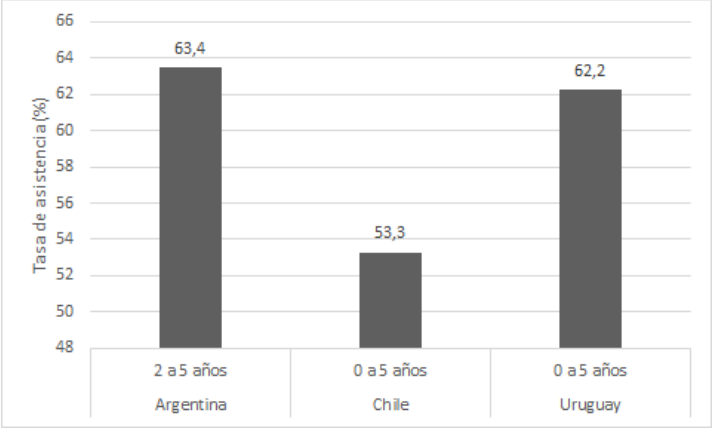
Fuente: elaboración propia en base a Marzonetto 2019, SIPI SITEAL 2019.

Si analizamos además del diseño, la tasa de asistencia de las/os niñas/os pequeñas/os que pertenecen a hogares con mujeres que trabajan en el sector informal o que están desocupadas, se encuentra que esta oscila entre el 53,3 % y

63,4 % (véase gráfico 8). Es decir que una parte significativa de los/as niños/as de hogares cuyas madres se encuentran en situación de precariedad laboral no asiste a estos servicios, que podrían facilitar la participación de las mujeres en el mercado laboral.

Posibles explicaciones a esta situación podrían encontrarse en la falta de cobertura de la demanda total de estos servicios, en la preferencia de los hogares a no enviar a los más pequeños a establecimientos de AEPI, a la decisión de arreglos familiares de cuidado de sus hijos/as o al acceso a servicios de esta índole en el mercado.

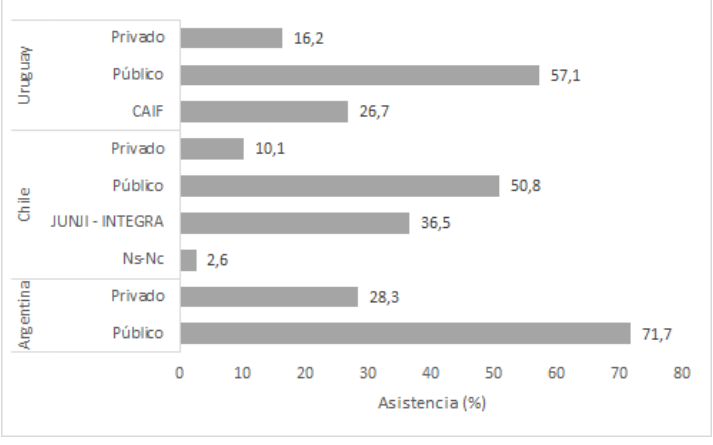
Gráfico 8: Tasa de asistencia a establecimientos de AEPI de niñas/os pequeñas/os pertenecientes a hogares con trabajadoras del sector informal o desocupadas. Argentina, Chile y Uruguay, 2017[a], [b]



Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuestas de Hogares (EPH, CASEN, ECH).
Notas: [a] Para el caso argentino, se tomó el II trimestre de 2017. [b] La EPH en Argentina no releva la asistencia para menores de 2 años, cuestión que puede distorsionar los datos, debido a que toma en su conjunto las edades de 3, 4 y 5, siendo estas dos últimas partes del ciclo obligatorio del nivel inicial, por lo que presenta las mayores coberturas.

El análisis del tipo de establecimiento al que asisten las/os niñas/os pequeñas/os que pertenecen a hogares con mujeres que trabajan en el sector informal o que se encuentran desocupadas permite acercarnos al examen de la potencialidad de los servicios analizados en la investigación. Para ello, primero hay que mencionar que en las edades que corresponden a los niveles obligatorios de cada país las tasas se acercan al 100 %, por esta razón: i) las tasas de asistencia de Argentina y Uruguay son más elevadas (ya que la obligatoriedad comienza a los 4 años); ii) es mayor el porcentaje de la matrícula en establecimientos públicos de las/os niños/as pequeños/os de los hogares estudiados en los tres países; iii) es bajo el peso de los servicios de carácter público estudiados en relación a la matrícula total de niños y niñas que asisten a este tipo de servicios.

Gráfico 9: Asistencia de niñas/os pequeñas/os pertenecientes a hogares con trabajadoras del sector informal o desocupadas por tipo de establecimiento educativo (%). Argentina, Chile y Uruguay, 2017[a], [b], [c]



Fuente: Alonso, V. Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuestas de Hogares (EPH, CASEN, ECH).
Notas: [a] Para el caso argentino, se tomó el II trimestre de 2017;
[b] La EPH en Argentina no releva la asistencia para menores de 2 años, cuestión que puede distorsionar los datos, debido a que toma en su conjunto las edades de 3, 4 y 5, siendo estas dos últimas parte del ciclo obligatorio del nivel inicial, por lo que presenta las mayores coberturas;
[c] En Argentina la EPH no permite diferenciar entre establecimiento no formal y formal de AEPI como sí lo permiten las encuestas de hogares de Chile y Uruguay.

Para tener mayor precisión de la cobertura de los servicios de cuidado infantil para la población más vulnerable y brindar argumentos para pensar su potencialidad para facilitar la participación laboral de las mujeres insertas en el sector informal o que buscan trabajo, es necesario enfocarnos en el rango de 0 a 3 años, ya que estos servicios (JUNJI, Fundación Integra, CAIF, CAPI y Espacios de Primera

Infancia de Chile, Uruguay y Argentina respectivamente) se concentran en estas edades.[4]

En el caso chileno, se encuentra que la JUNJI e INTEGRA explican el 63 % de la tasa de asistencia de las/os niñas/os de entre 0 y 3 de los hogares analizados, es decir, en situación de vulnerabilidad cuyas madres trabajan en el sector informal o se encuentran desocupadas. No obstante, es importante destacar que tan sólo el 32,7 % de estas niñas y niños asiste a un establecimiento educativo. En el caso uruguayo, se observa que el programa CAIF representa el 56 % de la tasa de asistencia, y el 42,6 % de las y los niños de 0 a 3 años de esos hogares asiste a establecimientos. Lo que da cuenta de que estos programas, si bien en sus propósitos se muestran abarcativos y buscan incorporar la dimensión del cuidado en particular, su grado de alcance frente a la población objetivo es significativamente bajo.

En lo que respecta a Argentina, si bien las bases de datos no permiten realizar un análisis pormenorizado sobre el acceso a estos servicios por parte de niños y niñas de estos hogares particulares, en base a la evidencia sobre la edad de 3 años, encontramos que: (i) según datos de EPH para 2017, sólo asiste el 29,6 % del total de los niños y niñas de esa edad; (ii) de acuerdo con información oficial en el periodo 2016-2019 asistieron a los EPIs 105.001 niños y niñas de entre 45 días y 3 años de edad, en un total de 1.548 centros en todo el país, lo que equivaldría al 7 % de la población que estimativamente representa a la demanda potencial de estos programas. Cuestión que da cuenta de la falta de acceso a servicios públicos de AEPI para los más pequeños, y los efectos que esto tiene tanto sobre la participación laboral femenina de estos sectores como sobre las estrategias que las mismas mujeres deben construir de manera colectiva

---

4 Para un análisis detallado de estos servicios de cada país, ver capítulos 2 (para caso argentino), capítulo 3 (para caso chileno) y capítulo 4 (para caso uruguayo) de este libro.

para lograr una gestión del cuidado infantil que les permita a su vez la subsistencia.

De este modo, así como advertíamos que en Chile las políticas de AEPI tenían un componente productivista al orientarse a la participación de las mujeres en el mercado de trabajo, y que en Uruguay se planteaba desde una perspectiva estatal que ponía al cuidado como un nuevo pilar de la protección social; en Argentina encontramos que estas políticas tanto por su diseño como por su alcance presentan un esquema maternalista familiarista, que no procura en particular la participación laboral de las madres.

3.2. Acceso a licencias por nacimiento y cuidados

Las licencias por nacimiento y cuidados, como se plantea en el capítulo 5, son subsidios que se otorgan, principalmente, a las trabajadoras asalariadas registradas, para garantizar los ingresos durante el periodo de protección a la maternidad, brindando tiempo de descanso y recuperación en el puerperio y para la atención de necesidades del recién nacido así como el establecimiento de la lactancia materna; y las licencias por paternidad fueron pensadas para que el padre pudiera colaborar inmediatamente después del nacimiento de los hijos así como para realizar los trámites de inscripción del nuevo integrante de la familia (Haggard y Kaufman, 2008; Marzonetto, 2020; Rossel, 2013).

Estas licencias han mostrado un alto grado de regresividad, en primer lugar, por la falta de contemplación de nuevos arreglos familiares (i.e. nacimiento, adopción por familias LGTTBQ+, familias donde ambos progenitores trabajan en el mercado laboral); en segundo lugar, por la persistente y estructural informalidad en los mercados laborales latinoamericanos, que deja por fuera de este derecho a trabajadoras/es informales; y en tercer lugar, porque al haber sido medidas pensadas bajo antiguos paradigmas, no contemplaban la importancia de lo establecido en la Convención Internacional de los Derechos del Niño en

relación al derecho al cuidado y la protección de los niños/as desde antes de su nacimiento. Por esos motivos, la reforma de los regímenes de licencias ha estado presente en las agendas públicas de los países de la región en las últimas décadas, y en algunos casos se generaron reformas a fin de compartir las responsabilidades de cuidado y equilibrar las relaciones de género en el mercado laboral.

Esping-Andersen y Palier (2001) analizan los problemas y oportunidades que genera la extensión de las licencias por maternidad en los países industrializados, donde los niveles de participación femenina son más altos que los de América Latina (59,6 % es el promedio en la Unión Europea, frente al 53 % en promedio para América Latina)[5], y donde los niveles de informalidad laboral son relativamente bajos. Los autores, considerando beneficios para los recién nacidos y sus familias y para la participación laboral femenina, establecen que la extensión ideal de licencias para estos países es de un año, sumando los permisos por maternidad y paternidad remunerados. A su vez, argumentan que licencias demasiado cortas tienen efectos negativos sobre las mujeres, puesto que pueden llevarlas al abandono del trabajo para optar por cuidar de los/as pequeños/as, cuestión que tiene fuertes repercusiones en materia de brecha de género en el mercado laboral.

La realidad regional, y en particular de los países que analizamos, dificulta resolver esta cuestión, en primer lugar, por la heterogeneidad estructural donde más de un tercio de los trabajadores están en el sector informal y por lo tanto no tienen derecho al goce de licencias pagas. Los tres países han avanzado, aunque de manera desigual en discusiones y modificaciones de los regímenes de licencias por nacimiento, pero en general manteniendo la vinculación de este derecho a la situación laboral y la lógica de familia

---

5 Información proveniente de CEPAL https://bit.ly/3hguiu4 y Eurostat https://bit.ly/2RkfPTs.

heterosexual tradicional, aunque Uruguay pareciera dar un paso más hacia la igualdad.

En relación con la licencia por maternidad, Uruguay estableció el beneficio sobre el umbral o piso de maternidad propuesto por OIT; por su parte, Argentina se presenta familiarista, en el sentido de que la cantidad de días de beneficio no llega a este umbral, y Chile lo supera extensamente, lo que también muestra la reproducción de la idea de que son las madres las principales cuidadoras de los recién nacidos. En relación con la licencia por paternidad, Uruguay es el que otorga un permiso más extenso (13 días), seguido por Chile (5 días) y Argentina (2 días para los trabajadores del sector privado y con variaciones por jurisdicción de entre 2 y 30 días para los que trabajan en el sector público). Tanto Chile como Uruguay presentan la posibilidad de optar por licencias de cuidados compartidos, pero en los dos casos el diseño de la medida incentiva que la que opte por esta sea la mujer, puesto que en el caso uruguayo no se presenta fuero de protección frente a despido para padres y en Chile se presenta un tope de salario de reemplazo relativamente bajo y es la mujer quien puede autorizar al varón a hacer uso de la licencia.

Otro aspecto para destacar en materia de licencias por nacimiento es que en el caso de Uruguay las mujeres amparadas por el BPS (es decir, quienes trabajen en oficios)[6], desocupadas y monotributistas tienen derecho a las

---

6 Las actividades no dependientes amparadas por el BPS incluyen: artesanías (talleres de producción), clases particulares, cosmética y maquillaje, cuidado de vehículos, dosificadores de la Comisión Nacional de Zoonosis, elaboración artesanal de alimentos, feriantes, guía de turismo, jardineros, ladrilleros y bloqueros, marroquinería, mensajería, masajes, oficios (cerrajero, carpintero, afilador, colchonero, tapicero, etc.), paseadores y entrenadores de mascotas, pequeños negocios, pequeñas obras de mantenimiento, pesca artesanal y servicios de apoyo, pintor de letras, propaganda de altoparlante, serigrafía, servicios generales, servicio de limpieza, servicios de lustrado, servicios de turismo rural, servicios de utilización de espacios radiales, servicios sexuales, taller de reparaciones, tatuaje y piercing, textiles, trabajadores del mercado modelo, venta ambulante de comestibles (manicero, heladero, etc.), venta de artesanías, venta de comestibles, frutas, verduras y flores,

licencias, lo que convierte al caso uruguayo en uno de los regímenes de licencias por nacimiento más equitativos de la región. A su vez, las trabajadoras de casas particulares y los trabajadores rurales vieron equiparados sus derechos en la materia en el año 2006. A partir de estas reformas, el uso de las licencias, según datos del BPS, se incrementó en un 188 % desde 2011 (cuando sólo podían acceder mujeres del sector asalariado registrado) hasta 2017, contemplando las licencias por maternidad, paternidad y cuidados compartidos. En este sentido, para 2017 se observa un acceso igualitario entre varones y mujeres a este derecho, y en relación con el uso de las licencias por cuidado (medio horario), casi el 70 % de las mujeres optaron por este beneficio y sólo el 3% de los varones.[7]

En Chile, se incorporó a las trabajadoras con boleta (autónomas monotributistas) y a las mujeres de los sectores más vulnerables que hayan tenido cotizaciones de seguridad social a lo largo de sus trayectorias, pero dada la estructura de informalidad y de las dificultades estructurales para el acceso a trabajos registrados de las mujeres de estos sectores, sólo el 0,2 % del total de las licencias corresponden a las mismas. Cuestión que demuestra la persistencia de la regresividad del permiso posnatal parental.

Por otro lado, es de destacar que se haya incorporado el fuero paterno, de todos modos, esto no ha incentivado hasta el momento el uso del permiso posnatal compartido por parte de varones, puesto que según registros de SUSESO para 2016 (dato publicado), se traspasaron a padres sólo 107 beneficios, de un total de 37.904 permisos maternales, es decir, sólo hizo uso de este beneficio el 0,3 % de los destinatarios.

---

venta de comida, venta de golosinas, escolares y fotocopias. Fuente: https://bit.ly/3kdRXgF.

7 En el capítulo 5 de este libro, escrito por Soledad Salvador, se profundiza sobre estos aspectos.

Por su parte, Argentina, al igual que en el caso de establecimientos de AEPI, en lo que respecta a licencias por nacimiento y cuidados se muestra rezagado. Si bien a partir de 2013 se incorpora el derecho a la licencia por maternidad a las mujeres que se encuentren trabajando como empleadas auxiliares de casas particulares, el régimen que nuclea a la mayoría de los asalariados registrados, sigue presentando un beneficio acotado que no llega al piso de maternidad sugerido por OIT y que otorga únicamente dos días corridos a los trabajadores varones, lo que da cuentas de una visión que centra los cuidados en el núcleo familiar y por sobre todo en las mujeres. Asimismo, las mujeres monotributistas, desocupadas o que trabajan en el sector informal no tienen derecho a acceso a las licencias, lo que repercute sobre su reinserción laboral una vez que han sido madres. Cuestión que se corresponde con los datos sobre brechas de género en el mercado laboral presentados en la sección 2 de este capítulo. La tabla 3 sintetiza de manera sistemática las características de los regímenes de licencias y permisos por nacimiento y cuidados en los tres países.

En breve, cuando se analizan las diferencias en materia de política de cuidado infantil entre los tres países, se encuentra que en su conjunto –tomando oferta de servicios de AEPI públicos y licencias por nacimientos– Argentina presenta las políticas más maternalistas, mientras que Uruguay las más corresponsables. Chile, por su parte, también presenta un destacado avance hacia la corresponsabilidad pero establece un sistema de licencias por nacimiento (permiso posnatal parental) que pone el total de la responsabilidad del cuidado infantil sobre las mujeres, por lo que podríamos advertir que presenta un esquema maternalista estatal (Marzonetto, 2019; Staab, 2013), donde el Estado se presenta como corresponsable sobre el cuidado pero no se incluye a los varones, en tanto padres, en esta ecuación.

A raíz de lo señalado, se observa la presencia de menores opciones de cuidado para las mujeres ocupadas en el sector informal. Sus posibilidades de acceso a licencias por

maternidad se ven limitadas por el tipo de inserción laboral, y las opciones de espacios de cuidado para sus hijos e hijas pequeñas se encuentran supeditadas a la existencia de servicios públicos gratuitos que no alcanzan a cubrir al total de la demanda de estos. Con ello, las responsabilidades sobre la organización del cuidado infantil recaen casi exclusivamente sobre estas mujeres.

Tabla 3: Características generales de los regímenes de licencias por nacimiento en los tres países

País	**Argentina**[a]	**Chile**	**Uruguay**
Maternidad	90 días	18 semanas	98 días
Paternidad	2 días corridos	5 días	13 días
Cuidados y compartidas	No se presenta opción de Lic. Compartidas. Con opción de excedencia no remunerada, Superior a 3 meses e inferior a 6 meses.	Opción de reincorporación por mitad de jornada. Si ambos padres son trabajadores, cualquiera de ellos, a elección de la madre, podrá gozar del permiso postnatal parental, a partir de la séptima semana del mismo. Las semanas utilizadas por el padre deberán ubicarse en el período final del permiso.	Medio Horario por cuidados a la madre o padre durante el período de reducción del horario laboral, luego de la licencia maternal y hasta los 6 meses de vida del niño.
Financia	Maternidad: 100 % seguridad social.Paternidad: 100 % empleador.	100 % Seguridad Social	Maternidad: 100 % Seguridad SocialPaternidad: primeros 3 días empleador, 10 días posteriores seguridad social.

Inclusión	Todos/as los/as trabajadores/as asalariados/as en empleo registrado, a excepción de personal de la administración pública (nacional o provincial), al personal de casas particulares y del régimen agrario, por contar con normativas laborales específicas de sus sectores.	Toda mujer que cuente con contrato de trabajo, o: a) Registrar doce o más meses de afiliación, con anterioridad al inicio del embarazo; b) Registrar ocho o más cotizaciones, continuas o discontinuas, en calidad de trabajadora dependiente, dentro de los últimos veinticuatro meses calendario inmediatamente anterior al inicio del embarazo; c) Que la última cotización más cercana al mes anterior al embarazo se haya registrado en virtud de cualquier tipo de contrato de trabajo a plazo fijo, o por obra, servicio o faena determinada.	Ser trabajador/a registrado/a, trabajadoras no dependientes que desarrollen actividades amparadas por el BPS y monotributistas con las cotizaciones de seguridad social al día.
Protección ante despido	Fuero maternal desde el momento de notificación de embarazo hasta el cumplimiento del año del/a hijo/a	Fuero paternal de hasta 3 meses.Fuero maternal todo el periodo de embarazo y hasta un año después de expirado el descanso maternal	Licencia por maternidad cuenta con fuero; Licencia por paternidad. no.

Fuente: Marzonetto, G. Elaboración propia. Nota [a] Para el caso argentino se considera únicamente el régimen de licencias de la Ley de Contrato de Trabajo que abarca a trabajadores/as del sector privado. Los/as trabajadores/as del sector público presentan diferentes regímenes dependiendo de la jurisdicción y la rama de actividad dentro del sector.

4. Conclusiones

Del análisis encontramos que dado el modo en que se estructuran las relaciones en torno al mercado laboral, derivado de la heterogeneidad estructural característica de los

países de la región, las mujeres participan menos intensivamente que los varones y lo hacen en aquellos espacios en que les permiten conciliar familia y trabajo, caracterizados por ser de jornadas más cortas, peor remuneradas y de mayor informalidad que los empleos de los primeros, cuestión que limita sus posibilidades de inserción en sectores de actividad caracterizados por mejores derechos y protecciones laborales.

En breve, las mujeres presentan las peores tasas de participación laboral, las mayores tasas de desempleo y los ingresos laborales más bajos. Todo ello afecta sus posibilidades de autonomía económica en tanto: i) la "inactividad" y el desempleo implica que, según el país, entre un tercio y la mitad de esas mujeres no tengan ingresos laborales; ii) las ocupadas tienen menores ingresos laborales mensuales que los varones.

Esto no sólo permite dimensionar con mayor precisión cuáles son las oportunidades que estos mercados atravesados por la dimensión de género ofrecen a las mujeres, sino que también permite comprender, con mayor profundidad, los rasgos que adquiere la desigualdad en hogares con responsabilidades de cuidado infantil. Pues, los ingresos laborales de las mujeres en estos hogares empeoran de manera marcada si se insertan en el sector informal y las brechas de género en esos hogares son sustantivamente superiores para las personas ocupadas en ese sector que para las que se ocupan en el sector formal.

Ante esta situación, donde ni las instituciones de protección social que giran en torno al mercado, ni el mercado de trabajo en sí, dan cuenta de las nuevas dinámicas sociales y de la situación en la cual se insertan laboralmente estas mujeres, potencian las desigualdades e inequidades de género. Esto se refleja en el exiguo acceso a licencias por nacimiento y cuidados y a la escasa oferta de servicios de cuidado a las que acceden quienes se desempeñan en el sector informal.

La mayor presencia femenina en el desempleo y en el sector informal de la economía son aspectos que deben abordarse comprendiendo que es parte de un problema de economía política y de los rasgos estructurales de las estrategias de desarrollo. Cuando observamos las respuestas estatales a esta situación, encontramos que las mismas se presentan quirúrgicamente segmentadas, en el sentido de que los criterios de acceso y la oferta real de servicios se muestran ineficientes para dar respuestas a la población destinataria, y más específicamente para atender las consecuencias de la heterogeneidad estructural sobre el empleo.

Con ello, se evidencia que las políticas de cuidado destinadas a la población en situación de vulnerabilidad social en los tres países, aun con grandes matices, en general se muestra ineficiente para favorecer la participación laboral femenina de estos sectores. No obstante ello, es destacable observar las grandes diferencias de esfuerzos. Determinadas medidas como la ampliación del régimen de licencias y la ampliación de los servicios de CAIF en el marco de la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay, al poner en el centro de la discusión los cuidados como pilar de protección social, y al acercarse con medidas específicas a un modelo corresponsable de cuidados entre Estado y familias, se presenta como un marco más favorable a la participación laboral femenina.

También es de destacar el avance que suscitó la ampliación de la oferta de los jardines de la JUNJI y Fundación Integra que trabajó como un componente central del programa el acceso al servicio para aquellos hijos de madres que trabajen, estudien o busquen trabajo, y adecuando horarios acorde a las jornadas laborales y en épocas de zafra en Chile. En nuestra revisión, encontramos que la medida que contribuye en mayor medida a facilitar la participación laboral de las mujeres más vulnerables es la provisión de servicios de AEPI, aunque no así el permiso posnatal parental, ya que, aunque implicó un gran avance en materia de

protección a la maternidad, los criterios de acceso al beneficio se siguen mostrando excluyentes y regresivos.

Por su parte, Argentina es el país que presenta un sector informal más robusto en proporción, y, al mismo tiempo, es el más rezagado en cuanto a la oferta de políticas de cuidado para este sector, ya que por un lado no es contemplado para recibir licencias por nacimiento y los servicios de cuidado destinados a esta población sólo cubren un estimado del 7 % del total de esta. Cuestiones que obstaculizan la participación laboral femenina de las mujeres de los sectores más vulnerables y refuerzan el maternalismo y también las desigualdades económicas de género.

A lo largo del estudio, se evidencia la necesidad de *aggiornar* las lógicas y dinámicas del mercado laboral, así como de las políticas de protección social, puesto que se mantienen relativamente estables desde mediados de siglo XX, cuando nos encontramos en un mundo que se presenta cada vez más dinámico y cambiante. La irrupción de las mujeres en el mercado laboral generó cambios importantes en las dinámicas sociales, demográficas y familiares, pero aun así parece no haber generado grandes transformaciones en el mercado laboral, lo cual da cuentas de la obsolescencia de las instituciones en torno al empleo persistentes que impacta profundamente sobre el bienestar de las mujeres, sus familias, sus entornos y la sociedad en general.

Referencias

Alonso, V. (2019). "Desigualdades que persisten. Reflexiones en torno al trabajo y a la autonomía económica de las mujeres argentinas". Revista Bordes, N.º 12, pp. 67-74. Disponible en: https://bit.ly/3rCUd5w.

Alonso, V. (2020). *Desigualdad de género en un marco de heterogeneidad estructural. El caso argentino durante la posconvertibilidad.* Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo.

Arcidíacono, P., Bestard, A. Riesco, R. y Zibecchi, C. (2015). "Asignaciones familiares, licencias e infraestructura de cuidado. Avances en la intervención judicial". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, *5*(9), 117–137.

CEPAL (2016). *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL (2019). *Panorama Social de América Latina 2018.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL. (2012). *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Esping-Andersen, G. (2010). *The incomplete revolution. Adapting to women´s new roles* (2nd ed.). Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, G y Palier, B. (2011). *Los tres grandes retos del Estado de bienestar*. Barcelona: Editorial Ariel.

Esquivel, V., Faur, E. y Jelin, E. (2012). *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el estado y el mercado.* Buenos Aires: IDES.

Faur, E. (2011). "A Widening Gap? The Political and Social Organization of Childcare in Argentina". *Development and Change*, *42*(4), 967–994. https://bit.ly/3hHDSYH.

Filgueira, F., Gutierrez M. y Papadópulos, J. (2011). "A Perfect Storm? Welfare, Care, Gender and Generations in Uruguay". *Development and Change*, *42*(4), 1023–1048. https://bit.ly/3871H93.

Haggard, S., Y Kaufman, R. R. (2008). *Development, Democracy and Welfare States. Latin America, East Asia and Eastern Europe*. Oxfordshire: Princeton University Press.

Martínez franzoni, J. y Voorend, K. (2011). "Who Cares in Nicaragua? A Care Regime in an Exclusionary Social Policy Context". *Development and Change*, *42*(4), 995–1022. https://bit.ly/3pUeLVF.

Marzonetto, G. (2019). *La política de los programas de cuidado infantil en América Latina: Un análisis comparado de*

Argentina , Chile y Uruguay (2005-2015). Universidad Nacional de San Martín.

Marzonetto, G. (2020). "Determinantes políticos de la creación del permiso posnatal parental bajo la presidencia de Sebastián Piñera". *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, *8*(1).

Orloff, A. (2006). "From Maternalism to 'Employment for all': State policies to promote women´s employment across the affluent democracies". En J. Levy (Ed.), *The State after statism* (pp. 1–59). Harvard University Press.

Pinto, A. (1973). "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina". En A. Pinto, *Inflación: raíces estructurales* (pp. 104-140). México: Fondo de Cultura Económica.

Pinto, A. (1976). "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina". *Revista de la CEPAL*, 97-128.

PREALC (1978). Sector Informal. Funcionamiento y Políticas. Santiago de Chile: OIT.

Rodríguez Enríquez, C. y Marzonetto, G. (2015). "Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina". *Perspectivas de Políticas Públicas*, *4*(8), 105–134.

Rossel, C. (2013). "Políticas para las familias en América Latina: Panorama de políticas de reducción de pobreza y conciliación entre trabajo-familia."

Rozengardt, A. (2020). *Lo no formal en la atención y educación de la primera nfancia en América Latina. Análisis comparado* (Análisis comparativos sobre la educación inicial). Buenos Aires, Argentina.

Staab, S. (2013). *Protección social para la infancia y la adolescencia en Chile* (Políticas Sociales N.o 180). *Políticas Sociales*. Santiago de Chile.

Epílogo

Corina Rodríguez Enríquez, Virginia Alonso
y Gabriela Marzonetto

A lo largo de los capítulos de este libro hemos intentado mostrar que la heterogeneidad estructural que hace décadas enunciaron les economistas de la región para dar cuenta de la forma de funcionamiento de las economías de nuestros países hoy sigue vigente. Con largos procesos de ajuste estructural y reformas flexibilizadoras en el medio, los mercados laborales siguen mostrando rasgos de segmentación derivados de esa heterogeneidad estructural (HE) que además presenta sesgos de género.

Como lo muestra la evidencia sistematizada en los diferentes capítulos, las mujeres del Cono Sur se encuentran sobrerrepresentadas en los sectores informales y actividades de baja productividad de la economía, con menores ingresos laborales promedio, poca estabilidad y pocos derechos asociados a la relación laboral; también se encuentran sobrerrepresentadas en el desempleo.

La utilización del marco conceptual de la heterogeneidad estructural, derivado de los estudios sobre el desarrollo en la región, nos permitió confirmar la sobrerrepresentación de las mujeres en los espacios de baja productividad. El cruce de esta mirada con la de la informalidad, entendida como carencia de registro normativo a la seguridad social, evidenció una alta correlación entre ambas, mostrando una elevada proporción de mujeres ocupadas en el sector informal (de menor productividad) que a su vez no cuentan con aportes previsionales y las protecciones provistas por la ley, siendo esta incidencia mayor en Argentina, descendiendo en Chile y siendo aún menor en Uruguay.

La calidad del empleo, y con ello las condiciones de vida que la participación laboral permite, se encuentra condicionada por los rasgos productivos de los sectores y de las actividades económicas que integran cada estrato de productividad. La dirección analítica propuesta en este libro permitió precisar espacios dentro de la estructura de empleo que brindan diferentes condiciones de trabajo según el nivel de productividad. A grandes rasgos, se encontró que los sectores formales tienen bajas tasas de no registro y mayores remuneraciones que los sectores informales. A su vez, mediante una mirada más profunda de los espacios delineados por productividad laboral en la estructura de empleo, se nota una marcada diferencia en torno a la calidad entre los sectores formales de los estratos de mayor productividad (estos son: estratos altos e intermedios) y el sector informal del estrato de baja productividad.

Todo lo anterior tiene sus rasgos específicos de género. Para el caso de Argentina, donde se aplicó en mayor profundidad esta metodología para el análisis, se constató que los componentes del estrato de menor productividad presentan los mayores niveles de participación femenina y, en tanto son más elevados que el nivel de participación del total del sector privado, constituyen los espacios en donde las trabajadoras se encuentran sobrerrepresentadas. A su vez, el componente que registra las peores condiciones laborales, el sector informal del estrato bajo, tiene el mayor nivel de sobrerrepresentación durante todo el periodo bajo análisis. Es decir, existe persistencia en la posición relativamente desaventajada de las mujeres en la participación en mercados laborales con estos rasgos estructurales.

El examen de esta articulación entre el fenómeno de la segregación laboral basada en el género y los efectos de la HE en la estructura ocupacional constituye un avance del pensamiento latinoamericano en el estudio de las formas que adquiere la inserción de las mujeres y la desigualdad de género en el mercado de trabajo dados los rasgos específicos de los estilos de desarrollo de nuestros países.

Las distintas brechas de género en el mercado laboral surgen, además de la vinculación con los estilos de desarrollo, también de la interacción de diversos factores. Entre ellos, se pueden mencionar: la discriminación contra las mujeres, la segregación vertical y horizontal, la dificultad de acceder a instancias de capacitación y formación profesional, y la mayor participación en trabajos de tiempo parcial como mecanismo para conciliar responsabilidades de cuidado en el hogar con responsabilidades laborales.

Esta situación se ve agravada para aquellas trabajadoras que tienen hijos/as menores de 5 años a su cargo, lo que no sucede para sus pares varones. Cuestión que resulta indicativa de, por un lado, la perpetuación de roles tradicionales de género, a pesar de los cambios operados en las últimas décadas; y, por otro lado, de la imbricada conexión entre la forma que adopta la organización social del cuidado y los efectos de la HE en los mercados laborales, con la dinámica de reproducción de las desigualdades socioeconómicas de género.

En efecto, la mirada sobre las políticas de cuidado en los países bajo estudio también reveló que, a pesar de avances parciales en algunos de los casos revisados, tanto en materia de provisión de servicios de cuidado como en relación con los esquemas de licencias laborales vinculadas con las responsabilidades de cuidado, los alcances son limitados y especialmente insuficientes e inadecuados para las mujeres ubicadas en esos espacios de precariedad e informalidad laboral, y vulnerabilidad social.

Los esfuerzos estatales para dar respuestas a la necesidad de resolver parte de los cuidados discurren por caminos diferentes en los países del Cono Sur, afectando de manera diferenciada las posibilidades de participación laboral de estas mujeres en Argentina, Chile y Uruguay.

En Uruguay, se optó por crear un Sistema Nacional Integrado de Cuidados, como un nuevo pilar de protección social que permitiera conjugar equidad de género con equidad generacional, apostando por un modelo que propende

hacia la corresponsabilidad de los cuidados. En Chile, se optó por extender la oferta pública de servicios de Atención y Educación en Primera Infancia (AEPI) a partir de la creación del sistema de protección integral a la infancia Chile Crece Contigo, con un doble propósito: por un lado, garantizar el desarrollo integral infantil y, por otro lado, con un perfil productivista, facilitar la participación laboral de las mujeres de menores ingresos. Por su parte, en Argentina, con la regulación y creación de los Centros de Desarrollo Infantil, se buscó formalizar aquellos espacios comunitarios de cuidado que surgieron en torno a la crisis de 2001, y con ello, se instalaron prácticas socioeducativas y que involucran a la participación de las mujeres en tanto madres, para acompañarlas en el proceso de crianza de los más pequeños.

En el estudio empírico de los tres casos nacionales se constató que las políticas que atañen al cuidado infantil se muestran segmentadas en consonancia con las dinámicas laborales, por lo que las políticas destinadas a familias en situación de vulnerabilidad (cuyas mujeres se encuentran en el sector informal o en situación de desempleo) no se presentan en general como grandes facilitadoras de la organización de los cuidados y con ello de la mayor participación laboral femenina.

No obstante esta apreciación general, es destacable observar las diferencias de esfuerzos en los casos nacionales. Determinadas medidas como la ampliación del régimen de licencias y de los servicios de CAIF, en el marco de la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay, al poner en el centro de la discusión a los cuidados como pilar de protección social y al acercarse con medidas específicas a un modelo corresponsable de cuidados entre Estado y familias, se presenta como un marco más favorable a la participación laboral femenina.

También es de destacar el avance que suscitó la ampliación de la oferta de los jardines de la JUNJI y Fundación Integra en Chile, que trabajó como un componente central

del programa el acceso al servicio para aquellos hijos de madres que trabajen, estudien o busquen trabajo, y adecuando horarios acorde a las jornadas laborales y en épocas de zafra. En nuestra revisión, encontramos que la medida que contribuye en mayor medida a facilitar la participación laboral de las mujeres más vulnerables es la provisión de servicios de AEPI, aunque no así el permiso posnatal parental, ya que, aunque implicó un gran avance en materia de protección a la maternidad, los criterios de acceso al beneficio se siguen mostrando excluyentes y regresivos.

Por su parte, Argentina es el país que presenta un sector informal más robusto en proporción, y al mismo tiempo es el más rezagado en cuanto a la oferta de políticas de cuidado para este sector, ya que por un lado no es contemplado para recibir licencias por nacimiento y, por otro, los servicios de cuidado destinados a esta población sólo cubren una proporción mínima de la misma. Cuestiones que obstaculizan la participación laboral femenina de las mujeres de los sectores más vulnerables y refuerzan el maternalismo y también las desigualdades económicas de género.

La pandemia del COVID-19, que apareció en medio de la producción de los capítulos que conforman este libro, marca un escenario de agravamiento de todos los rasgos señalados. Los efectos económicos de la propia crisis sanitaria, marcados por una desaceleración de la economía global con impacto notorio en los países de la región, sumado a las medidas tomadas para enfrentarla, llevaron a una profundización de las desigualdades señaladas.

En materia de empleo y acceso a ingresos, los impactos más profundos los sufrieron, justamente, los sectores informales, que se vieron en muchos casos impedidos de seguir realizando sus actividades laborales como consecuencia de las medidas de aislamiento social (con el caso de las trabajadoras de casas particulares, y el comercio callejero como paradigmáticos), o que las vieron sumamente disminuidas.

La prolongación en el tiempo de esta coyuntura llevó a acelerar la dinámica de deslocalización de los procesos

de trabajo, apoyados en la infraestructura de tecnologías de comunicación e información. El trabajo desde el domicilio o teletrabajo se fue extendiendo como práctica instalada, profundizando justamente los rasgos de heterogeneidad estructural. Los sectores de empleo de mayor productividad son los que se han podido adaptar más rápidamente a esta coyuntura, agravando las distancias en la calidad de la participación laboral, con los sesgos de género señalados a lo largo de los capítulos.

Adicionalmente, la organización del cuidado y las medidas tradicionales de conciliación entre vida laboral y familiar también se vieron afectadas. Por un lado, las propias necesidades de cuidado se vieron incrementadas como consecuencia de los recaudos necesarios para prevenir contagios. Por otro lado, algunas de las estrategias más extendidas de cuidado fuera de los hogares se vieron interrumpidas, como el servicio de cuidado brindado en los espacios escolares y en los de AEPI. Más aún, la escolarización se trasladó a los hogares sumando nuevas y crecientes demandas para los entornos familiares, en particular para las madres o tutoras.

Esta situación se presenta como una coyuntura crítica que abre una ventana de oportunidad para repensar los modelos económicos y de género vigentes. Cabe preguntarnos entonces si en el "mundo pospandemia", mantendremos las actuales estructuras de desigualdad de género, o si será posible idear escenarios más justos e igualitarios.

Algunos aspectos de la coyuntura actual parecen auspiciosos. Uno de ellos es la contundencia con la que se visibilizó la esencialidad de los trabajos de cuidado. Tanto el trabajo de cuidado de la salud, puesto en la primera línea de actuación frente a la pandemia, como los trabajos de cuidado de las personas y de los entornos se hicieron evidentes como pilares esenciales para sostener la vida cada día. El otro rasgo auspicioso refiere a la centralidad que han tenido las respuestas desde los Estados y las políticas públicas frente a la crisis. Contrariando los dogmas de décadas, los

Estados asignaron recursos masivamente para hacer frente, no sólo a las crecientes necesidades sanitarias, sino también a atender las consecuencias económicas en el empleo, los salarios, y los ingresos de los vastísimos sectores de población trabajadora en la informalidad.

Parte del escenario por delante puede apoyarse en estos reconocimientos: i) la centralidad del cuidado; ii) las diferentes posibilidades de las personas según su ubicación en la estructura del empleo y las ocupaciones; iii) la relevancia del accionar de los Estados y a través de las políticas públicas. Desde aquí podría reforzarse la agenda de transformación de las estructuras económicas, de las relaciones de empleo y de la organización social del cuidado.

Este horizonte no es lineal, sino un terreno en disputa. Para que el mismo opere en un sentido transformador, se requiere reforzar e integrar las agendas de cambios que promuevan simultáneamente una revisión en los estilos de desarrollo que profundicen la heterogeneidad y de las estructuras de cuidado que refuercen la desigualdad.