

LA ECONOMÍA DEL CUIDADO EN AMÉRICA LATINA: Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda

Valeria Esquivel





© Copyright 2011

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Esta publicación es la segunda de la colección de cuadernos: “Atando Cabos; deshaciendo nudos”, y es impulsada por el Centro Regional de América Latina y el Caribe del PNUD – a través de su Área de Práctica de Género

La Economía del Cuidado en América Latina: poniendo a los cuidados en el centro de la agenda

ISBN 978-9962-663-15-7

Autora: Valeria Esquivel

Concepto y Diseño gráfico: Paola Lorenzana y Celina Hernández

Impresión: Procesos Gráficos, El Salvador

Octubre 2011

Nota: las opiniones que se expresan en este documento no reflejan necesariamente las del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, su Junta Directiva, ni las de sus Estados miembros.

**ATANDO
CABOS
DESHACIENDO
NUDOS**

**LA ECONOMÍA DEL CUIDADO
EN AMÉRICA LATINA:
Poniendo a los cuidados en el
centro de la agenda**

Valeria Esquivel*

* Investigadora Docente, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. La autora agradece a Carmen De la Cruz por su apoyo para la elaboración de este libro.



Prólogo

Con esta segunda publicación de los cuadernos “Atando Cabos, Deshaciendo Nudos”, el Centro Regional de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para América Latina y El Caribe, a través de su Área de Práctica de Género, pone nuevamente a disposición de los gobiernos y la ciudadanía latinoamericana y del Caribe una reflexión innovadora que coloca el tema de igualdad y los trabajos de cuidado en el centro de la agenda de desarrollo de nuestra región. Como su nombre indica estos cuadernos buscan atar cabos que están sueltos y deshacer nudos que no nos permiten avanzar en materia de igualdad, pretenden, asimismo, visibilizar debates trascendentales o nuevas miradas a los debates de siempre y dar una vuelta de tuerca a las soluciones tradicionales y a la búsqueda de caminos alternativos

Esta propuesta retoma e institucionaliza una antigua práctica del proyecto regional del PNUD “América Latina Genera: gestión del conocimiento para la igualdad de género” (www.americaingenera.org): generar productos de conocimiento orientados a promover el diálogo y el debate en materia de igualdad de género. Este proyecto forma parte hoy

del Área Práctica de Género del PNUD, un área que articula y coordina diferentes iniciativas regionales de transversalidad de género y empoderamiento de las mujeres, que brinda apoyo técnico y sustantivo para el desarrollo de capacidades nacionales y regionales, que genera comunidades de aprendizaje y construye alianzas para promover acciones estratégicas para erradicar las desigualdades.

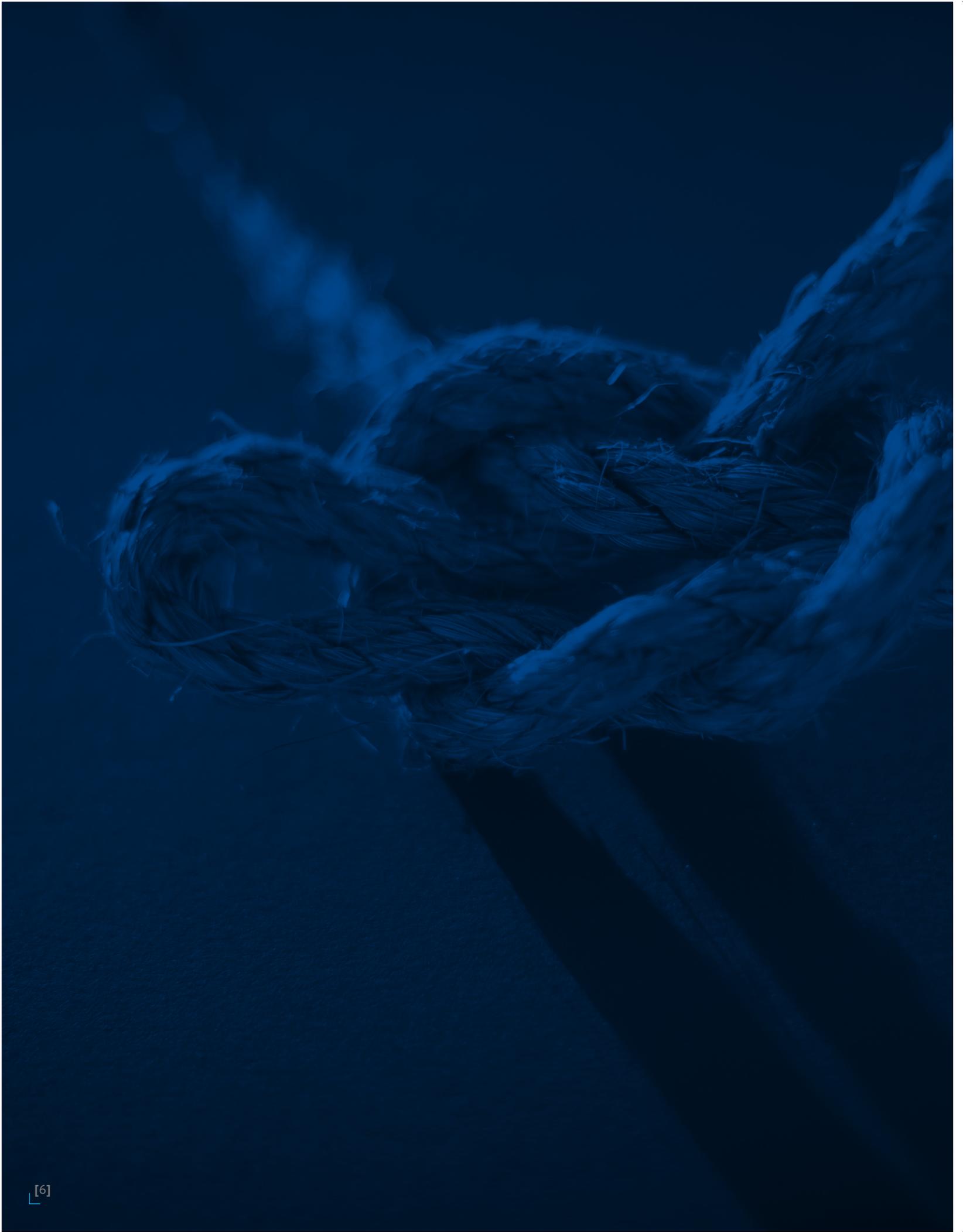
“Atando cabos, Deshaciendo nudos” presenta hoy la reflexión de la economista argentina Valeria Esquivel, *La Economía del Cuidado en América Latina: poniendo a los cuidados en el centro de la Agenda*. El objetivo de este cuaderno es facilitar una clarificación conceptual de la economía del cuidado, a través de un análisis de su evolución teórica en la literatura sajona y los modos en que se ha utilizado y entendido en la región latinoamericana donde las marcas de la pobreza y la inequidad de ingresos, la segmentación del mercado de trabajo y la fragmentación de las políticas sociales son evidentes. Esquivel sostiene que la gran potencialidad de la economía del cuidado sigue siendo contribuir a instalar al “cuidado” como un problema de política pública,

sacándolo del terreno de lo privado y (si se insiste lo suficiente) desnaturalizándolo como lo propio de las mujeres y de los hogares.

Desde este enfoque necesario identifica los límites y particularidades que enfrenta la construcción de una agenda de cuidados en un marco de igualdad de género y las vías posibles para su avance en la región brindando instrumentos para el diagnóstico de las “políticas de cuidado”.

**Equipo del Área de Práctica de Género,
Centro Regional para América Latina
y El Caribe - PNUD**

Panamá, 2011.



Índice

1. Introducción	9
2. El Marco Conceptual	12
2.1. Los orígenes conceptuales de lo que llamamos hoy “economía del cuidado”	12
2.2. La economía del cuidado y el “cuidado”	16
2.3. La economía del cuidado y la “economía”	21
3. La construcción de la agenda de cuidados hoy en América Latina	29
3.1. Los límites en la construcción de una agenda de cuidados	29
3.2. La construcción de una agenda de cuidados hoy	32
3.3. Las “políticas de cuidado”	32
3.4. Hacia el diagnóstico de las políticas de cuidado	34
4. Comentarios finales	38
Referencias	39

1. Introducción

En los últimos años, la “economía del cuidado” ha pasado a ser parte del vocabulario de las agencias de Naciones Unidas, de las oficinas de la mujer de los gobiernos, de algunos gobiernos, de algunas activistas. Se utiliza para articular demandas de servicios de cuidado para niños y niñas pequeños (con menor intensidad para adultos mayores), de regulaciones en el mercado de trabajo, de la cobertura previsional de las “ama de casa” y del “salario para las amas de casa”. Se utiliza para hablar de la “crisis de cuidado” desde la demografía. Se la emparenta con los “regímenes de cuidado”, o también con la “organización social del cuidado”.

Estas varias conversaciones tienen orígenes académicos diversos, y la economía feminista¹—en el marco de la cual se acuñó el concepto de “economía del cuidado”—es sólo uno de ellos. Otras literaturas, relacionadas con la caracterización de los

regímenes de bienestar y el análisis de las políticas sociales también han contribuido a estas teorizaciones. En la región es tal vez un debate “de arriba hacia abajo” y de “afuera hacia adentro”, ya que aparece con más frecuencia a nivel supranacional que en las demandas que articulan las mujeres (hay que preguntarse por qué sucede esto), y también porque tiene su origen en países que en efecto viven una “crisis de los cuidados” de mayores, debido al envejecimiento de sus poblaciones y a la caída de la fertilidad.

A pesar de ello, la “economía del cuidado” ha sido un concepto muy fructífero en la región para articular demandas de equidad de género y abrir puertas al diálogo con hacedores de políticas. Y esto ha sido así porque la “economía del cuidado” tiene la ventaja de aunar los varios significantes de “economía” —el espacio del mercado, de lo monetario y de la producción, allí donde se generan los ingresos y donde se dirimen las condiciones de vida de la población— con el “cuidado” —lo íntimo, lo cruzado por los afectos, lo cotidiano—. En este

¹ La economía feminista es un programa de investigación heterodoxo, fruto del cruce entre una crítica a la economía ortodoxa “ciega al género” y el feminismo académico (Strassman, 1999).

sentido, la economía del cuidado ha sido definitivamente más potente que conceptos similares utilizados con anterioridad, como el “trabajo no remunerado”, el “trabajo doméstico”, el “trabajo reproductivo”, e incluso el “trabajo de cuidados”, porque es menos abstracto que aquéllos. También, porque el “cuidado” –más allá de si se remunera o no, más allá de si se realiza en los hogares o fuera de él– remite con más claridad a una relación interpersonal: los cuidados se brindan y se reciben. Con esto, la economía del cuidado cambia el foco del viejo énfasis en los costos de quienes proveen cuidados (las mujeres) al nuevo énfasis en las contribuciones al bienestar de quienes los reciben (Benería, 2003: 169). Como la recepción de cuidados se identifica fundamentalmente con grupos de dependientes (niños y niñas pequeños, adultos mayores, personas enfermas, y discapacitadas), la economía del cuidado se solapa con los debates sobre la protección social, también organizada sobre la idea de los “riesgos” a los que están sometidos algunos grupos poblacionales.

Estos “usos” de la economía del cuidado no están exentos de ambigüedades. Por su énfasis en el cuidado de dependientes, el concepto ha tenido más resonancia entre quienes diseñan políticas sociales que entre aquellos que definen la política económica. Lo “económico” de la economía del cuidado aparece como difuso, o como demasiado general para hacerse operativo, lo que termina por dejar incuestionado el funcionamiento de nuestras

economías (los aspectos “duros” relacionados con las políticas macroeconómicas). Por otra parte, la misma agenda política asociada a la economía del cuidado no está exenta de ambigüedades sobre el paso siguiente a la visibilización y al reconocimiento de la contribución de los cuidados al bienestar: ¿cuál es la consecuencia lógica de visibilizar y reconocer al cuidado? ¿remunerarlo? ¿redistribuirlo? ¿entre quiénes? ¿mediante qué políticas?

Una dificultad adicional desde una perspectiva de género es también que el cuidado sigue asociándose a lo femenino, sus connotaciones más “suaves” que “trabajo no remunerado” o “trabajo doméstico”, categorías definidas por oposición al trabajo remunerado o al trabajo de mercado. Es (o puede ser) más digerible para oídos conservadores, que sostiene discursos maternalistas o esencialistas respecto del lugar de las mujeres (Bedford, 2010). El cuidado tampoco es necesariamente reconocible como el vocablo que articula la demanda de los sectores (y mujeres) cuya “voz” no está presente en estos debates. El cuidado es también un contenido disputado por ciertos trabajadores profesionales a quienes podríamos llamar “trabajadores del cuidado” (en particular, maestros y maestras), pero en cuyos discursos el cuidado es un “saber no experto”, distinto de sus prácticas profesionales (como educadores) y cercano a la “asistencia”. En el ámbito de la salud, los cuidados se tipifican (preventivos, paliativos, etc.) en formas que tampoco aparecen en estos debates.

A pesar de estas dificultades, la gran potencialidad de la economía del cuidado sigue siendo contribuir a instalar al “cuidado” como un problema de política pública, sacándolo del terreno de lo privado y (si se insiste lo suficiente) desnaturalizándolo como lo propio de las mujeres y de los hogares. La economía del cuidado es muy poderosa para brindar una mirada integral de la protección social, en tanto abarca a un conjunto de necesidades de cuidado (no sólo salud, no sólo educación), y hace visible las situaciones en las que las políticas públicas dan “por descontado” el cuidado no remunerado provisto por las familias. La economía del cuidado permite cuestionar tanto a lo que se entiende por “económico” (el PIB) como, de manera más novedosa aunque todavía incipiente, a las medidas usuales de bienestar basadas únicamente en los ingresos monetarios. También, hace posible pensar cómo las políticas económicas impactan en la provisión de cuidados no remunerados, y a la vez que abreva en una agenda heterodoxa de políticas macroeconómicas, llama la atención sobre la generación de empleo, que en sí misma, no es suficiente para garantizar

las condiciones de vida de la población.

¿Qué agendas se han articulado y pueden articularse alrededor de la economía del cuidado? ¿Qué particularidades tienen estas agendas en nuestra región, donde las marcas de la pobreza y la inequidad de ingresos, la segmentación del mercado de trabajo y la fragmentación de las políticas sociales son evidentes? ¿Quiénes sostienen o podrían sostener estas agendas? ¿Por qué no aparecen más claramente las demandas alrededor del cuidado? Antes de pasar a ensayar algunas respuestas a estas preguntas, en la primera sección se clarifica la evolución teórica del concepto “economía del cuidado” en la literatura sajona, los modos en que se ha utilizado y entendido en la región y los cruces con el “cuidado” y con la “economía”. La segunda sección releva los límites que la construcción de una agenda de cuidados en un marco de igualdad de género enfrenta, y las vías posibles para su avance en la región, y brinda instrumentos para el diagnóstico de las “políticas de cuidado”. Este documento concluye con una breve sección de comentarios finales.



2. El Marco conceptual

2.1. Los orígenes conceptuales de lo que llamamos hoy “economía del cuidado”

Lo que hoy conocemos como “economía del cuidado” en la región tiene su origen en el llamado “debate sobre el trabajo doméstico”. En este debate, que se desarrolló durante los años 70s, se buscó comprender la relación entre el capitalismo y la división sexual del trabajo, con una clase privilegiada (los maridos) y una clase subordinada (las amas de casa) (Gardiner, 1997; Himmelweit, 1999). El trabajo doméstico se pensaba así como un requerimiento del capitalismo (o complementariamente, de los varones, que “explotaban” a sus mujeres) que debía ser abolido (Himmelweit, 1999). Este esfuerzo por incorporar al trabajo doméstico en conceptualizaciones de origen marxista se realizó, sin embargo, a expensas de dejar fuera del análisis las formas de familia que no se correspondían con el arquetipo de varón proveedor-mujer cuidadora, desconociendo también el trabajo

realizado para las generaciones futuras de trabajadores, en la crianza de los niños y niñas (Molyneux, 1979).

Más adelante, se entendió al “trabajo reproductivo” como aquel “necesario” para reproducir la fuerza de trabajo, tanto presente como futura (Benería, 1979; Picchio, 2003). La definición del contenido del trabajo reproductivo no difiere de la de trabajo doméstico (“las tareas relacionadas con la satisfacción de las necesidades básicas de los hogares, relacionadas con la vestimenta, la limpieza, la salud, y la transformación de los alimentos” [Benería, 1979: 211]). Sin embargo, ya no era necesario abolirlo, sino entender que su desigual distribución en términos de género se encuentra en el origen de la posición subordinada de las mujeres, y de su inserción desventajosa en la esfera de la producción. El énfasis, entonces, estaba puesto sobre todo en “visibilizar los costos” para las mujeres que la provisión de este trabajo reproductivo traía aparejados.

Como en el debate sobre el trabajo doméstico, la perspectiva es agregada o “sistémica”: a través del trabajo reproductivo, los hogares (y las mujeres en ellos) sostienen el

funcionamiento de las economías al asegurar cotidianamente “la cantidad y la calidad” de la fuerza de trabajo (Picchio, 2003: 12). Debido a que se realiza “más allá” de la esfera mercantil (es decir, sin que medie pago por él), el trabajo reproductivo se torna “invisible” para las mediciones estándares de la economía, lo que refuerza su baja valoración social. Es en respuesta a esta invisibilidad que surge el proyecto de “contabilizar el trabajo de las mujeres” mediante su incorporación a las cuentas nacionales, cristalizado en la Plataforma para la Acción de Beijing (Benería, 2003). Este es también el origen de los esfuerzos para medir el trabajo reproductivo a través encuestas de uso del tiempo² en los países en desarrollo, y en nuestra región (Esquivel et al, 2008).

En los últimos quince años ha habido un desplazamiento conceptual “del trabajo al cuidado”, parafraseando el título del libro editado por Susan Himmelweit (2000) que recorre esta evolución. En la literatura sajona, la “economía del cuidado” enfatiza la relación entre el cuidado de niños y adultos mayores brindado en la esfera doméstica y las características y disponibilidad de servicios de cuidado, tanto estatal como privado (Folbre [2006]; Himmelweit [2007]; Razavi [2007]). En estas conceptualizaciones, el “trabajo de cuidado” es definido como las “actividades que se realizan y las relaciones que se entablan para satisfacer las necesidades materiales y emocionales de niños y adultos

dependientes” (Daly y Lewis, 2000: 285, énfasis agregado). La materialidad de este trabajo es sólo una de las dimensiones de la “relación de cuidados”, que acepta, además elementos motivacionales y relacionales. El énfasis en el cuidado reconoce su origen en aportes filosóficos sobre la “ética del cuidado”, como los de Joan Tronto (1993) y también en conceptualizaciones feministas que ubican al cuidado como una característica central de los regímenes de bienestar (Daly y Lewis, 2000).

Al definir al trabajo de cuidados “más específicamente (que al trabajo reproductivo), poniendo el énfasis en el proceso de trabajo más que en el lugar de la producción (hogares versus mercado)” (Folbre, 2006: 186), la economía del cuidado extiende las fronteras del trabajo reproductivo para analizar también cómo el contenido de cuidado de ciertas ocupaciones, usualmente feminizadas, penaliza a los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en ellas (ver los trabajos editados por Razavi y Staab, 2010). Estos estudios han mostrado que en los sectores proveedores de cuidado, como educación, salud, y también el servicio doméstico -sectores donde las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas y donde persiste la idea de que las mujeres están “naturalmente” dotadas para proveer cuidados- los salarios tienden a ser menores (a igualdad de otras características) que en otros sectores.

Sin embargo, el énfasis en las actividades de cuidado “directo” de personas excluye las

² Las encuestas de uso del tiempo permiten cuantificar el tiempo dedicado a distintas actividades a lo largo de un día o una semana por mujeres y varones de distintas edades. El volumen de trabajo doméstico y de cuidados puede ser cuantificado a través de estas encuestas.

actividades más instrumentales, el trabajo doméstico propiamente dicho -cocinar o limpiar, por ejemplo- con el argumento de que estas actividades no tienen un contenido “relacional” y son, por lo mismo, fácilmente reemplazables por sustitutos de mercado. En las economías desarrolladas, se dice, “la vida en familia se concentra cada vez más en compartir las comidas o en leer cuentos antes de ir a dormir, actividades para las que no existen sustitutos de mercado” y en las que las diferencias de género serían más agudas (Himmelweit, 2000: xvii).

Existen por lo menos dos problemas con este desplazamiento conceptual. En principio, está claro que en nuestras economías, las mujeres y los varones que proveen cuidados no remunerados son también quienes más trabajo doméstico hacen, y desconocemos si las diferencias de género son más o menos pronunciadas en uno u otro tipo de trabajo³ (Budlender, 2008). Por otra parte, el trabajo doméstico puede ser pensado como un “cuidado indirecto”, o como una “precondición” para que el cuidado directo ocurra (Folbre, 2006; Razavi, 2007). El hecho de que el grado de mercantilización del trabajo doméstico dependa de la tecnología de los hogares y de sus ingresos monetarios nos recuerda que su distribución no puede pensarse de manera independiente del grado de desigualdad

de ingresos y de los niveles de pobreza existentes. Más aun, podría argumentarse que la diferenciación tajante entre el trabajo de cuidados y el trabajo doméstico es un “sesgo primermundista”, similar a la diferenciación artificial entre el trabajo doméstico y la producción de subsistencia en contextos rurales (Wood, 1997).

Pero más importante conceptualmente, sin embargo, es el énfasis puesto en el cuidado de dependientes, y la definición de las relaciones de cuidado como profundamente asimétricas. Si en el “debate sobre el trabajo doméstico” estaban ausentes los niños y niñas y en general toda persona dependiente, en el actual debate sobre la economía del cuidado los adultos no dependientes han desaparecido completamente del panorama⁴. Las mujeres pasaron de ser subordinadas y dependientes ellas mismas de sus maridos, a ser adultas autónomas (aunque no exentas de mandatos y presiones sociales que ponen en cuestión esta autonomía) y proveedoras de cuidado⁵.

Así planteado, el cuidado de dependientes evoca una concepción dualista (y estática) de dependencia, como una “característica de la personalidad” y como opuesta a autonomía (Fraser y Gordon, 1994). Aplicable sólo a los niños muy pequeños, es dudoso que puedan

3 Un aspecto que, seguramente, sea muy dependiente del contexto. En la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, las diferencias por género parecen ser más marcadas en el trabajo doméstico que en el de cuidados.

4 Debería decirse, casi completamente, ya que en los últimos escritos el cuidado de adultos saludables es mencionado al pasar (Folbre, 2006: 186; Himmelweit, 2007: 581).

5 Pérez Orozco (2006) va más allá, al sugerir que las mujeres “obtienen” su autonomía al ubicar a otro/a en el lugar de dependiente.

ser pensados así los adultos enfermos, discapacitados o simplemente mayores (Williams, 2009: 29). Sin embargo, recibir cuidados no necesariamente se opone a la independencia o a la realización personal, y los adultos autónomos también pueden dar

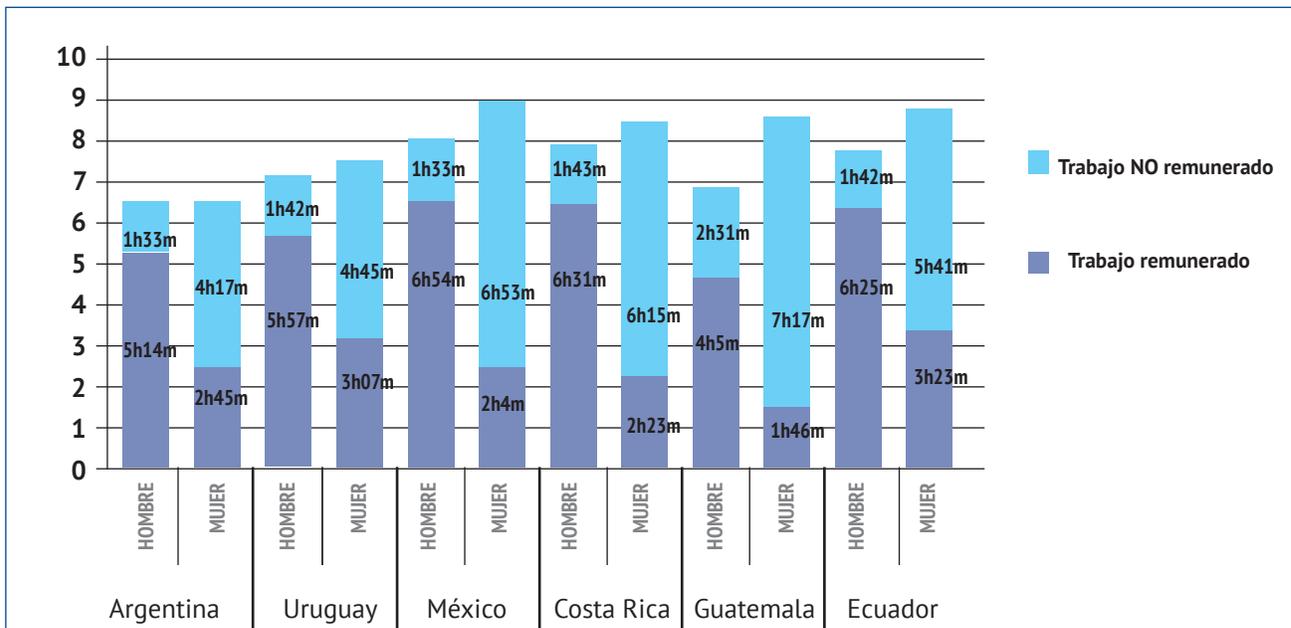
y recibir cuidados en términos recíprocos, tal como lo hacemos cuando cuidamos a amigos, parejas y familiares. En efecto, no es la dependencia o independencia, sino la “interdependencia”, lo que caracteriza nuestra condición humana (Tronto, 1993).

Recuadro 1

LAS DESIGUALDADES EN LA DISTRIBUCIÓN DEL TRABAJO NO REMUNERADO AL INTERIOR DE LOS HOGARES

El gráfico muestra la carga de trabajo total según sexo, diferenciando el trabajo remunerado del trabajo no remunerado, para seis países de la región (Argentina, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Uruguay). El promedio de horas diarias destinadas al trabajo no remunerado de las mujeres oscila entre poco más de cuatro horas en Argentina y algo más de siete en Guatemala. Entre los varones, la dedicación a este tipo de trabajo no llega a superar las dos horas diarias. La excepción la constituye Guatemala, donde los varones realizan cerca de dos horas y media diarias de trabajo no remunerado, un fenómeno explicado por la magnitud de trabajo agrícola no remunerado que se realiza en este país.

Gráfica 1. Carga de trabajo por tipo, según sexo. Países seleccionados de América Latina, varios años.



Estas brechas de género en las cargas de trabajo no remunerado son muy distintas según las edades de los miembros del hogar y, como es esperable, se intensifican en los tramos etáreos centrales, que coinciden con la presencia de niños pequeños en el hogar. No obstante, en todos los tramos etáreos se mantiene una brecha de género -más o menos acentuada-, y esto aplica aún para el grupo de menores de 15 años y el de los mayores de 65 años. Esto es porque las niñas y las adultas mayores se involucran en el cuidado de dependientes, comenzando con los hermanos en edades tempranas, luego con los hijos y los padres en edades centrales y, por último, con el cónyuge enfermo en edades avanzadas.

Fuentes: CEPAL (2010a) y Esquivel, V. (2009)⁶.

6 Esquivel, Valeria (2009) Uso del tiempo en la Ciudad de Buenos Aires, Colección Libros de la Universidad N° 33, Universidad Nacional de General Sarmiento: Los Polvorines.

Alejarnos del par “cuidador autónomo - receptor de cuidados dependiente” nos deposita en un terreno más rico, al entender tanto a las necesidades de cuidado como a las responsabilidades de brindar cuidados como ideológica y socialmente construidas. Nos recuerda que no hay nada “natural” en ellas (o muy poco, sólo cuando se piensa en niños y niñas muy pequeños o en personas en riesgo de vida). Esta mirada crítica nos permite también analizar desde una perspectiva feminista los discursos (y las políticas públicas) que asignan a algunas mujeres roles de cuidado, y los limitan en otras mujeres o en los varones (Barker, 2005). Asimismo, nos permite entender las “relaciones sociales” que se dan en los hogares y las familias, en particular lo social (por opuesto a “privado”) de las desigualdades de género en las cargas de trabajo y en los estándares de vida (Gardiner, 2000).

La exclusión del cuidado de no dependientes en general y del trabajo doméstico en particular es problemática precisamente porque sigue siendo el caso que los varones autónomos tienden a beneficiarse del trabajo de mujeres (también autónomas) para sostener sus estándares de vida (Picchio, 2003:11). Omitir estos otros componentes del “viejo” trabajo reproductivo del análisis elimina un rasgo de persistente desigualdad de género⁷, particularmente acuciante en contextos en que la pobreza de ingresos no permite acceder a sustitutos de mercado para los mismos pero también presente cuando estas tensiones se resuelven “tercerizando” el trabajo

doméstico—trabajo provisto por otras mujeres en condiciones *de jure* y *de facto* particularmente vulnerables (Valenzuela y Mora, 2009).

Puede decirse que esta evolución conceptual del trabajo doméstico al trabajo reproductivo, y de allí al trabajo de cuidados (tanto directo como indirecto)⁸ es el pasaje de “entender al hogar como un lugar de trabajo, aun cuando sin duda todavía lo es, a un lugar de cuidado, como seguramente siempre lo fue” (Himmelweit, 2000: xviii). Los análisis que entienden al trabajo de cuidados solamente como una categoría macroeconómica o sistémica tienden a omitir el hecho de que este trabajo sostiene las relaciones interpersonales y familiares, y “produce” bienestar (Benería, 2003). Los análisis que sólo se interesan en el contenido relacional del cuidado tienden a pasar por alto las dimensiones materiales y aun financieras del trabajo de cuidados en general y del trabajo doméstico en particular, y sus claros vínculos con las desigualdades de género y clase, construidas a nivel económico y social (Razavi, 2007: 16).

2.2. La economía del cuidado y el “cuidado”

Es justamente desde el punto de vista de la producción de bienestar que una amplia literatura elaborada en los países desarrollados ha utilizado el concepto de “cuidado” como categoría de análisis de los “estados de bienestar”. Debido a que el cuidado se encuentra en la intersección entre las relaciones sociales y de género, y los modos particulares

⁷ Este argumento es válido para nuestras economías y también para las economías desarrolladas. La intersección entre clase y género está muy poco presente en la literatura especializada en los países centrales, pero no necesariamente en sus realidades (ver Barker, 2005).

⁸ Este trabajo de cuidados es el “trabajo doméstico y de cuidados no remunerado”, ya que comprende el cuidado de personas y el trabajo doméstico (en inglés, unpaid care work).

en los que los estados, a través de sus políticas, sobrepresionan en ellas las responsabilidades de proveerlo, el cuidado se transforma, desde esta perspectiva, en una dimensión desde la cual analizar las políticas sociales (Daily y Lewis, 2000). En estos análisis, inspirados en la academia feminista, las “políticas de cuidado”—que en un amplio rango de posibilidades comprenden pagos a quienes proveen cuidados o a quienes necesitan recibirlos, servicios públicos de cuidado, y provisiones a través del mercado de trabajo, como licencias de maternidad/paternidad—se analizan tanto desde la perspectiva de quienes reciben los cuidados como de quienes los proveen, poniendo especial atención en si en su diseño y aplicación reducen (o exacerban) inequidades de género en la distribución del trabajo de cuidados y del trabajo remunerado (Razavi, 2007).

En este sentido, el Diagrama 1 compara la “lógica de la protección social” con la “lógica del cuidado”. (ver página 19) Definida como “el nivel mínimo de ingreso o consumo garantizado por el estado como un derecho a todos los ciudadanos y residentes” (UNRISD, 2010a: 136) desde una mirada universalista, la lógica de la protección social adhiere, sin embargo, a una medición tradicional del bienestar como equivalente a un nivel de consumo mínimo (o a la medición de la falta de bienestar entendida como la pobreza por ingresos). La disponibilidad del trabajo doméstico y de cuidados necesario para transformar ingresos en consumo se da por

supuesta, y las transferencias de ingresos no implican “dinero para cuidar o recibir cuidados” sino sólo para consumir una canasta de bienes y servicios mínimos que no incluye a estos cuidados en un sentido amplio.

Recuadro 2

LA MEDICIÓN AMPLIADA DEL BIENESTAR

Los ingresos—sean laborales o no—son la medida estándar de bienestar, ya que indican la capacidad de compra de los hogares y, por lo tanto, constituyen una buena aproximación del consumo de los mismos. Sin embargo, el consumo de los hogares es superior a sus gastos en bienes y servicios, ya que el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que se realiza en los hogares expande las posibilidades de consumo de sus miembros. La valoración de los “servicios” que brinda el trabajo doméstico y de cuidados complementa el ingreso monetario, y brinda una medida “ampliada” del bienestar.⁹ Las encuestas de uso del tiempo que muestran que el trabajo doméstico y de cuidados es mayor a menores niveles de ingreso monetario abonan la idea de que existe un cierto grado de sustitución entre el trabajo doméstico y de cuidados y el ingreso monetario (ya que, en efecto, existen algunos sustitutos de mercado para el primero). Como resultado de este comportamiento, la incipiente literatura que analiza la distribución del ingreso ampliado encuentra que el valor del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado tiene un rol igualador, ya que en algunas circunstancias puede compensar la inequidad de ingresos monetarios.¹⁰ Sin embargo, si bien el “ingreso extendido” es mayor que el ingreso monetario, esto no quiere decir que sea suficiente. Para ello, es necesaria una medida independiente de las necesidades de los hogares. El cálculo de medidas de pobreza absolutas requiere la definición de estas necesidades en un mínimo “combinado” de ingreso monetario y trabajo doméstico y de cuidados. Vickery (1977) y Harvey y Mukhopadhyay (2007)¹¹ han mostrado que existe un mínimo nivel de trabajo doméstico y de cuidados implícito en el cálculo de la línea de pobreza (definida como el ingreso necesario para adquirir una canasta básica de bienes y servicios), y que en ciertos hogares este mínimo nivel de trabajo doméstico y de cuidados no puede proveerse, debido a las extensas horas de trabajo remunerado, lo que los transforma en “pobres de tiempo”. La suma del valor de los sustitutos de mercado de este trabajo doméstico a la línea de pobreza estándar muestra que algunos hogares “no pobres” por ingresos son, en realidad, pobres debido a que no alcanzan el mínimo combinado de consumo y sustitutos para el trabajo doméstico y de cuidados.

9 Folbre, Nancy (2009) “Inequality and Time Use in the Household,” in Handbook of Economic Inequality, ed. Timothy Smeeding and Wiemer Salverda, New York: Oxford University Press.

10 Zick, Cathleen D., W. Keith Bryant and Sivithree Srisukhumbowornchai. 2008. “Does housework matter anymore? The shifting impact of housework on economic inequality”, Review of Economics of the Household, 2008, No. 6:1–28; Frazis, H. y J. Stewart (2006) “How Does Household Production Affect Earnings Inequality? Evidence from the American Time Use Survey”, U.S. Bureau of Labor Statistics Working Paper 393.

11 Vickery, C. (1977) “The Time Poor: A New Look at Poverty” The Journal of Human Resources 12(1): 27–48; Harvey, A.S. and A. Mukhopadhyay (2007) “When Twenty-Four Hours is not Enough: Time Poverty of Working Parents.” Social Indicators Research 82(1): 57–77.

En la lógica de la protección social, los cuidados cubiertos son aquellos que no pueden cubrir los hogares, ya sea porque se requiere un saber experto (salud, educación) o porque implican situaciones de dependencia extremas (por ejemplo, invalidez). Aun poniendo el foco en grupos dependientes como niñas y niños pequeños o adultos mayores, se asume que el cuidado requerido de manera cotidiana será provisto por las familias. La insuficiencia de estos supuestos se hace notoria justamente cuando este cuidado cotidiano deja de ser provisto, como en el caso de la “aparición” de la necesidad de cuidar a los adultos mayores—otrora cuidados por sus familias—que dio lugar a la Ley del Cuidado española (Fassler, 2009), o la imposibilidad de las familias de responder al cuidado que necesitan enfermos de SIDA (Mkandawire, 2009, citado en Bedford, 2010).

La mirada desde la “lógica del cuidado” implica rastrear los modos en que el cuidado de dependientes se provee en distintas esferas (hogares, comunidad, estado, mercado). Esta mirada sobre la “localización” del cuidado hace visible no sólo el cuidado que se provee en los hogares, sino las diferencias de género, clase y generación en esta provisión (Daly y Lewis, 2000; Razavi, 2007; UNRISD, 2010a).

Por ejemplo, cuanto más peso tengan los hogares y el mercado en la provisión de cuidado, más asociado estará el acceso a servicios a los ingresos de las familias. En contextos muy inequitativos como la región latinoamericana, el espacio dejado

al mercado profundiza la inequidad de ingresos, y exacerba el cuidado provisto por las mujeres provenientes de hogares pobres, con lo que se incrementan en términos relativos sus dificultades para acceder al mercado de trabajo y generar ingresos. Por el contrario, a mayor provisión pública (gratuita) y mayor cobertura, el acceso a los servicios de cuidado tiene un potencial igualador no sólo en términos de quienes reciben los cuidados (si se garantizan niveles elevados y uniformes de calidad) sino también en términos de las opciones de quienes asumen los cuidados cuando estos servicios no existen o tienen una cobertura limitada.

Pero el estado no es sólo proveedor de servicios de cuidado sino, y fundamentalmente, regulador (por acción u omisión) del funcionamiento de las restantes esferas. La mirada desde la lógica del cuidado evidencia el modo en que el diseño de ciertas intervenciones estatales supone, o incluso subrayan, su provisión por parte de ciertas familias y mujeres en ellas. Por ejemplo, las licencias por maternidad (y en algunos casos, por enfermedad de familiares) a que tienen derecho las asalariadas—que pueden ser pensadas como “tiempo para cuidar”—protegen los derechos de las trabajadoras (formales) y reconocen la función social de la maternidad y del cuidado. Pero, si no existen licencias equivalentes para los padres, la legislación laboral termina subrayando el rol “secundario” de los varones en el cuidado y su lugar de proveedores “principales” (Faur, 2006). Por otro lado, si la vía de acceso a la

Diagrama 1. La Lógica de la Protección Social y la Lógica del Cuidado

Lógica de la Protección Social	Aspectos comunes	Lógica del cuidado
Definición de riesgos e identificación de grupos poblacionales vulnerables.	Grupos de dependientes (niños/as, adultos mayores, enfermos crónicos).	Definición de necesidades e identificación de distintas esferas de provisión.
Asignación de derechos “particulares” ó	perspectiva “universal” (a veces con pisos “mínimos”).	Derechos “en tensión”.
Transferencias de ingresos no incluyen “dinero para recibir cuidados”.		“Dinero para recibir cuidados” o “dinero para cuidar” (en debate).
Servicios de cuidado con foco en grupos poblacionales específicos o en situaciones extremas.	Provisión de servicios de cuidado (con diversas coberturas)	Servicios de cuidado en función de cuidadores/as y dependientes. Cobertura universal.

Fuentes: Elaboración propia

protección a la maternidad es únicamente el trabajo asalariado formal, las trabajadoras informales futuras madres enfrentan una situación de particular vulnerabilidad.

De manera semejante, pero con relación a las políticas de atención a la pobreza, la designación de las madres como beneficiarias de transferencias de ingresos “a condición” del cumplimiento de ciertos requisitos relacionados con la provisión de cuidados, como el control de asistencia de los niños y niñas a establecimientos de salud y educación, no sólo asigna responsabilidades de cuidados exclusivamente a las madres pobres, sino también plantea una frontera difusa entre los ingresos necesarios para mantener un nivel mínimo de consumo, propios de la protección social, y el “dinero para cuidar”, implícito en la condicionalidad (UNRISD, 2010a: 197; Molyneux, 2007). Cuando, como en el caso del Plan Familias en Argentina, la condicionalidad se asoció con la salida del mercado de trabajo de las madres beneficiarias, el “dinero para cuidar” se transformó en “dinero para no trabajar remuneradamente”.

En este caso, la política pública indicaba no sólo quién debe proveer cuidados, sino también quién no debe permanecer en el mercado de trabajo (Faur, 2011b).

En este último ejemplo, la política pública opone el derecho de las madres a insertarse en el mercado de trabajo con el derecho de sus hijos e hijas a recibir cuidados. Aunque es una falsa dicotomía (las madres no son las únicas que pueden cuidar, o cuidar todo el tiempo, y pueden crearse las condiciones para trabajar remuneradamente y cuidar), la mirada desde la “lógica del cuidado” enfatiza que en este terreno existen “derechos en tensión” cuando se asume que el cuidado será provisto por las familias y las mujeres, no sólo “riesgos” de grupos vulnerables o dependientes necesitados de cuidado (Faur, 2011a) (ver Diagrama 1). En efecto, esta mirada incorpora tanto los derechos de recibir cuidados como los derechos que puede poner en cuestión la obligación de proveer cuidados, brindando una lente a través de la cual mirar el modo en que se resuelven estas tensiones.

Los ejemplos mencionados evidencian también una particularidad en la región: las tensiones asociadas a la asignación de derechos y obligaciones relacionados con el cuidado no se resuelven de igual manera en distintos estratos sociales. Mientras que en los hogares de mayores ingresos el cuidado se resuelve en parte a través del mercado, recurriendo a una serie de servicios de cuidado pagos (incluyendo el empleo doméstico), a medida que desciende el ingreso la mercantilización de los cuidados es menor, y crece el rol de los servicios de cuidado informales o “comunitarios” (en el caso en que los hubiera) y del cuidado provisto por los hogares. Estas diferencias entre estratos de ingreso en la provisión de cuidados no son sólo de “modos”: las necesidades de cuidados y los elevados costos de proveerlos—tanto directos como indirectos, asociados a la pérdida de oportunidades para generar ingresos—constituyen una de las causas estructurales de la elevada incidencia de la pobreza en hogares con un número importante de dependientes, y de los procesos de empobrecimiento (o de relativamente menor salida de la pobreza) de los hogares y de las mujeres en ellos (Valenzuela, 2004).

En este contexto, las políticas sociales no asignan roles de cuidado, ni ofrecen servicios de cuidado y transferencias de igual manera a estos distintos estratos. Esto, que podría ser esperable—debido al rol redistribuidor de la política social—ocurre a veces a expensas

de subrayar diferencias de género, o incluso incrementando (en vez de compensar) inequidades de ingresos. Por ejemplo, algunos diseños de servicios de cuidado infantil se han basado en el trabajo “voluntario” de las mujeres, apelando a sus saberes “naturales”, y por lo tanto, remunerando magramente (o no remunerando) estos aportes, lo que exacerba estereotipos de género. En otros casos, se han diferenciado los servicios de cuidado “sociales” de las prestaciones educativas, disminuyendo los requerimientos edilicios y de staff sobre los primeros y comprometiendo con ello la calidad de las prestaciones y las condiciones de trabajo de las trabajadoras del cuidado. Como resultado de estas tendencias, una creciente literatura producida en la región utiliza el concepto de “organización social del cuidado”, más que el de “régimen de cuidado”—surgido en la literatura crítica sobre los “régimenes de bienestar”—para evidenciar este comportamiento menos monolítico o “regimentado” y más fragmentario de la política social (Faur, 2009).

Como la protección social, las políticas de cuidado también pueden basarse en principios de universalidad en la prestación de servicios y solidaridad entre géneros y generaciones, con miras a la promoción de la igualdad de acceso a los cuidados (CEPAL, 2010a: 227). Sin embargo, debido a que la igualdad de acceso a los cuidados puede encontrar tensiones con relación a quienes deben proveerlos, y también porque las

12 Entre las evaluaciones sobre la “organización social de los cuidados” pueden mencionarse Rodríguez Enríquez (2007), Salvador (2009), Martínez Franzoni et al (2010), Filgueira et al (2009), Faur (2011b).

formas en que se garantiza el acceso a los cuidados son dependientes de los contextos, estos principios pueden no ser, por sí mismos, regla de acción suficiente.

Un punto que ha concitado particular atención son los modos (y las políticas) a través de las cuales conseguir un mayor involucramiento de los varones en el cuidado. En efecto, es probable que la redistribución de las responsabilidades de cuidado entre mujeres y varones al interior de los hogares ocurra a consecuencia de modificaciones en la inserción laboral de mujeres y varones (a la redistribución del trabajo remunerado) mucho más que como resultado de intervenciones directas que hagan a los varones intervenir más en el trabajo de cuidados (o al menos, que no los desalienten de manera explícita). Sin embargo, una serie de intervenciones indirectas, entre las cuales la provisión de servicios de cuidado no es menor, pueden facilitar la presencia de las mujeres en el mercado de trabajo, y con ello, contribuir a la redistribución por género del cuidado “remanente”.¹³ Regulaciones laborales, como las licencias o la regulación de la jornada laboral, aunque aplican sólo a los trabajadores formales, pueden tener un rol indicativo incluso entre las y los trabajadores no formales. De todas maneras, es importante destacar que la equidad en el acceso a los cuidados no puede basarse exclusivamente en la equidad de la provisión de varones y mujeres, no sólo porque los hogares

no responden todos al modelo de pareja heterosexual a cargo de niños y niñas (ni los niños y niñas son los únicos potencialmente dependientes), sino porque en situaciones de carencias extremas de recursos, el cuidado, por más equitativamente que se provea, puede no revertir o contrabalancear dichas insuficiencias (Bedford, 2010). En efecto, la “lógica del cuidado” no reemplaza, sino más bien complementa, a la protección social.

2.3. La economía del cuidado y la “economía”

¿Cuánta “economía” hay en los debates sobre la “economía del cuidado”? Si se compara con lo poderosísimo que ha sido el concepto para articular una crítica a las políticas sociales, la respuesta es “bastante poca”. Tal vez más complejo aún, cuando se realizan aseveraciones económicas con relación a estas temáticas, algunas de ellas—aún las formuladas desde perspectivas progresistas—llevan la impronta implícita de las visiones económicas ortodoxas.

Si las políticas sociales son el espacio de la redistribución, la economía es el espacio de la distribución. El riesgo que corremos enfocándonos sólo en las políticas sociales es dejar intacto (inexplicado e incuestionado) el proceso por el cual se llega a la actual distribución de los ingresos, los tiempos y los recursos antes de que las políticas sociales sirvan para contrarrestar los efectos “colaterales” del funcionamiento económico.

13 Lo que recuerda que en ningún momento se está proponiendo o pensando en que los servicios de cuidado provean todo el cuidado requerido.

Cuando las políticas sociales son sólo “compensatorias”, se pierde de vista tanto el contenido social de las políticas económicas como el contenido económico de las políticas sociales (Elson y Cagatay, 2000).

Este último punto—el contenido económico de las políticas sociales—es el que tímidamente se articula en algunos textos como justificación a la provisión de servicios de cuidado. En una argumentación (relativamente tradicional) se sostiene que el sistema económico “se pierde de” las contribuciones de las mujeres cuando éstas no están en el mercado de trabajo, y se identifica a la provisión de servicios de cuidado de niños y niñas como viabilizadores de dicha participación.¹⁴ También con argumentos cercanos a la teoría del capital humano se sostiene que la inversión en educación y en salud mejora la calidad de la fuerza de trabajo, la productividad y, a la postre, impacta en el crecimiento potencial del PIB. En este tipo de formulaciones, el “estado inversor” no sería más el viejo estado desarrollista sino un estado que aplica criterios de eficiencia para definir la aplicación de recursos escasos a políticas sociales cuyo “rendimiento” se ubica en el largo plazo (Razavi, 2010). Aunque esta perspectiva sea posiblemente mejor que aquella que sostenía políticas sociales focalizadas en la solución de situaciones de “emergencia”, sigue teniendo el mismo tinte

“eficientista” que aquéllas (Williams, 2009).

Si bien válidas (está claro que la ineficiencia, entendida como el despilfarro de recursos, no es buena en ningún escenario, y menos en nuestros países) estas miradas olvidan un punto crucial en sus argumentaciones: el “lado de la demanda”. La experiencia de América Latina nos indica que más allá de las cualidades de la oferta de trabajo, la demanda de trabajo importa, y que pueden surgir insuficiencias si la dinámica económica es tal que no sostiene un ritmo apropiado de generación de empleo. Los impactos de la reciente crisis internacional son un ejemplo patente de los efectos perjudiciales que shocks de demanda negativos pueden tener sobre nuestras economías (y las medidas implementadas o no, un ejemplo patente de las visiones económicas que los gobiernos sostienen).

Por supuesto, si la previsión es de niveles de crecimiento del PIB que acerquen el mercado de trabajo a la situación de pleno empleo, las cuestiones relacionadas a la calidad de la mano de obra emergerán más fuertemente, junto con los ya mencionados argumentos que sostienen la necesidad de “activar” a las mujeres, facilitando su ingreso al mercado de trabajo al liberarlas en parte de sus cargas de cuidado. Pero lejos del pleno empleo¹⁵, la educación y la calificación de la mano de obra no reemplazan la generación de empleo. En estos casos, el “contenido

¹⁴ Hay una suerte de argumento de eficiencia implícito en este tipo de argumentaciones, ya que el cuidado en la “esfera pública” o “colectivo” debería ser más eficiente (en términos de indicadores físicos, como niños y niñas cuidados por adulto) que el provisto de manera privada. La “pérdida” es, en realidad, el diferencial entre la productividad de las mujeres en el mercado de trabajo, y la productividad de su cuidado. El problema (como se verá en un momento) es que todos éstos son razonamientos “en pleno empleo”.

¹⁵ Se hace referencia a las políticas (muy en boga durante los años '90) que hacen foco en mejorar la “empleabilidad” de la mano de obra en contextos de alto desempleo.

económico” de las políticas relacionadas con la provisión de servicios de cuidado podría ser también la generación por parte del estado de empleo genuino y de calidad en la provisión de servicios de educación y salud. Un argumento similar al utilizado para sostener la necesidad de generación de empleo público como respuesta a la crisis, pero poniendo el foco en la generación de “infraestructura social” (Antonopoulos, 2010). El gasto público aplicado a la provisión de servicios de cuidado (tanto a la provisión de infraestructura como al funcionamiento operativo) es más trabajo intensivo que la inversión pública estándar, y, dada la estructura sectorial del empleo existente, genera en el corto plazo más puestos para las mujeres que aquélla.¹⁶ Una crítica posible, sin embargo, es que el componente operativo eleva el gasto público también en el mediano plazo. A esta crítica habría que contraponer argumentos de eficiencia del gasto, ¡al estilo del “estado inversor”!

Considerar el contenido económico de las políticas de cuidado no alcanza a agotar la mirada integral que propone la “economía del cuidado”. Podríamos decir que la economía del cuidado no pretende sólo medir, dimensionar e incorporar al análisis económico a los “sectores” proveedores de cuidado (incluyendo a los hogares y a la provisión monetizada de los mismos) sino cuestionar desde esta mirada el funcionamiento del

sistema económico como un todo. Lo que la economía del cuidado permite poner en cuestión son los modos en los que se genera la *distribución* de los trabajos, los tiempos y los ingresos para poner la producción de bienestar en el centro del análisis.

De entre los varios conflictos distributivos que cruzan al sistema económico (entre el capital real y el financiero, entre el capital y el trabajo, entre distintas clases sociales, entre varones y mujeres), la economía del cuidado pone en el centro el conflicto entre la producción (con sus tensiones entre ganancias y remuneraciones) y la reproducción (o las condiciones de vida entendidas en un sentido amplio, sostenidas con ingresos y con trabajo de cuidado no remunerado) (Picchio, 2001 y 2003). En nuestra región, en la que las inequidades de ingresos (tanto ingresos laborales como de los hogares) constituyen un aspecto central del funcionamiento económico, las desigualdades de género en el trabajo no remunerado y de cuidados—que de por sí producen desigualdades de ingresos—se sobrepunen sobre las desigualdades en los ingresos laborales, reforzándose mutuamente.

En efecto, en economías monetarias como las nuestras, la propiedad de activos y el trabajo remunerado explican la generación de ingresos, y por lo tanto, constituyen los determinantes más importantes de las condiciones de vida. Pero no todas y todos

¹⁶ Debe notarse que esta expansión de los servicios de cuidado puede realizarse generando empleo e infraestructura pública, o también financiando esquemas “comunitarios” con recursos públicos. En términos macroeconómicos, el efecto es similar, aunque la segunda opción tiende a ser más “barata” debido a que las condiciones de trabajo son relativamente más precarias que en la primera. El efecto, por lo tanto, es diferencial en términos de la protección laboral que reciben las y los trabajadores del cuidado, y posiblemente también en términos de la calidad de las prestaciones.

poseemos activos o podemos insertarnos en el mercado de trabajo. Cuántos puestos de trabajo se generan, y qué características tienen (en términos de ingresos, formalidad, estabilidad), depende de la estructura productiva y de la coyuntura macroeconómica que atraviesen los países. Quiénes finalmente ocupan estos puestos depende, a su turno, de la estructura de la oferta en el mercado de trabajo (en términos educativos, de edad, de género), de cuán posible o no sea “conciliar” el trabajo remunerado con las cargas de cuidado, y de cómo se distribuyan estas últimas.

Las cargas de cuidado no se distribuyen igualitariamente entre los hogares, dependiendo del estadio en el ciclo de vida en el que se encuentren. Tampoco las responsabilidades (quiénes asumen estas cargas como propias) se distribuyen equitativamente al interior de los hogares entre varones y mujeres, así como tampoco es igual el acceso de los hogares a servicios que contribuyan a distribuir estas cargas. La posibilidad de “conciliación” entre la vida laboral y familiar depende de las condiciones en que se realice el trabajo remunerado, y está asociadas a regulaciones del tiempo de trabajo y a la existencia (o no) de políticas de cuidado (Martínez Franzoni, 2010).

El problema es que, más allá de las inequidades en la generación de oportunidades laborales, el mercado de trabajo asigna puestos priorizando a quienes no tienen cargas de cuidado (o se comportan como si no las tuvieran): los varones (y algunas mujeres)

“trabajadores ideales” logran “mercantilizar” su trabajo más fácilmente (o plenamente) que quienes no responden al ideal. Pero, como en la mayoría de los casos, ni los ingresos laborales ni las estructuras familiares permiten sostener las condiciones de vida con un “varón proveedor”, el resultado de este modo particular de funcionamiento del mercado de trabajo es impedir la inserción satisfactoria de quienes no cumplen con la norma del trabajador ideal, disminuyendo sus ingresos y por lo tanto, su calidad de vida. Esto exacerba las tendencias ya existentes a la inequidad de ingresos de nuestras economías, y contribuye también a desvalorizar al trabajo de cuidado, como opuesto al trabajo remunerado y como “no mercancía” (Folbre, 2006).

De allí que el mercado de trabajo, el principal mediador de las posibilidades de generación de ingresos, sea tan “portador de género” en su funcionamiento y que, sin regulación, refuerce diferencias de género en la distribución de las cargas de cuidado y amplifique la pobreza y la inequidad en los ingresos (Elson, 1999). Por esto también, el énfasis en la regulación del mercado de trabajo, aun cuando no todas las políticas sociales o laborales sean coincidentes en cuanto a las soluciones propuestas, justamente porque dirimen de manera diferente las tensiones entre los derechos y las obligaciones de trabajar en el mercado y de cuidar (Martínez Franzoni, 2010).

En tanto el cuidado siga siendo mayormente femenino, las mujeres proveedoras de estos cuidados y las y los dependientes mismos

seguirán siendo la excepción a la norma, y su posición subordinada y vulnerable en términos económicos. La dependencia económica, y una inserción menos ventajosa en el mercado de trabajo constituyen los “costos” de cuidar para quienes proveen cuidados. Son costos en términos de ingresos, tiempo “libre” y acceso a diversos recursos mediatizados por la posición en el mercado de trabajo. La “organización social del cuidado” es la otra cara de la moneda de la “organización del trabajo remunerado”.

Pero ésta es sólo la mitad de la cuestión. Del lado de los “beneficios” del cuidado están los dependientes, los no dependientes, y el sistema como un todo. Los aportes del trabajo de cuidados constituyen una “transferencia gratuita” (similar, por ejemplo, al ingreso que en los hogares se destina al consumo de todos sus miembros con independencia de si lo generaron o no), una suerte de subsidio desde quienes proveen cuidado a quienes los reciben que tiene el potencial de contrarrestar, en alguna medida, las inequidades en el ingreso (ver Recuadro 2). Pero además, los cuidados no remunerados tienen características de “bien público”—la sociedad, y no sólo quien recibe los cuidados, se beneficia de los mismos, y por lo tanto, los beneficios superan a los costos¹⁷ (Folbre, 2004) —por lo que constituyen también un subsidio desde los hogares a la esfera pública (estatal o mercantil) (Picchio, 2003).

Recuadro 3

EL VALOR DEL TRABAJO DE CUIDADO NO REMUNERADO COMO PROPORCIÓN DEL GASTO SOCIAL

La asignación de valor monetario al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado permite poner el conjunto de este trabajo en relación con otros agregados monetarios como el PIB, el valor del trabajo remunerado, o el gasto social de los gobiernos. El cálculo del porcentaje que representa este tipo de trabajo respecto al gasto en servicios sociales en diferentes países resulta particularmente interesante puesto que compara servicios que podrían sustituirse entre sí.



Fuente: Budlender (2008).

Budlender¹⁸(2008) ha estimado la proporción que representa el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en relación al gasto social para un conjunto de países en desarrollo. Para valorizar el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado se aplicó el “salario generalista”, equivalente al salario del servicio doméstico. El valor resultante se comparó con el gasto de los gobiernos en personal del sector público ocupado en servicios sociales.

Más allá de la elevada variabilidad, el porcentaje que representa el trabajo doméstico y de cuidados respecto al gasto social de los países considerados es de una enorme magnitud. En países como India y Nicaragua, la altísima proporción que representa el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado respecto al gasto social sugiere una muy baja provisión de estos servicios por parte del Estado. En todos los países esta proporción es sumamente alta: en el mejor de los casos, como en Sudáfrica, el valor del trabajo no remunerado más que duplica a los salarios del personal relacionado con los servicios sociales del Estado. Estos datos exponen con claridad que la provisión de servicios de cuidado en estos países es sostenida de manera abrumadora mediante el trabajo no remunerado desarrollado al interior de los hogares, y proveen argumentos sobre la necesidad de incrementar el gasto social para disminuir la carga asumida por los hogares y por las mujeres en ellos.

¹⁷ El argumento aquí es más amplio que el argumento de las contribuciones que el cuidado de niños y niñas brinda a la formación “capital humano”. Es también, el trabajo doméstico no remunerado que posibilita el desarrollo de la vida cotidiana.

¹⁸ Budlender, Debbie (2008) “The Statistical Evidence on Care and Non-Care Work across Six Countries”, Gender and Development Programme Paper Number 4, UNRISD: Geneva.

El conflicto distributivo entre la producción y la reproducción es, entonces, un conflicto entre las condiciones de vida de las proveedoras (menos frecuentemente los proveedores) de cuidados no remunerado (suponiendo que quienes necesitan cuidados los reciben) y los modos en que la sociedad sostiene (o no) los costos de un cuidado del que se beneficia cotidianamente. Es un conflicto “estructural”: depende del estilo de desarrollo económico de los países tanto con relación al nivel de trabajo de cuidado no remunerado con el que una sociedad “cuenta” y “necesita” como con relación a la distribución de su provisión por género, clase y generación. El cuidado que una sociedad “necesita” depende de aspectos demográficos, como el número de dependientes y los grados de dependencia, y también de la definición misma de “dependencia” y de “necesidad”, conceptos socialmente construidos. Además de los factores demográficos, el cuidado no remunerado con el que una sociedad “cuenta” depende también de la proporción y modos en los cuales mujeres y varones participan en el mercado de trabajo.¹⁹

El viejo modelo de “varón proveedor-mujer cuidadora”, y la institución del salario familiar, es un ejemplo de uno de los modos de “resolución” de este conflicto—tal vez el menos vigente en América Latina, debido a la particular configuración familiar

(familias nucleares) y del mercado de trabajo (trabajadores formales) que el mismo supone. Otra manera de resolver este conflicto es el “salario para el ama de casa”, una agenda con cierta vitalidad en países de la región, aun cuando “actor político” de esta agenda, las amas de casa sin participación en el mercado de trabajo, va disminuyendo su proporción entre las mujeres jóvenes.²⁰ En ambos casos, los ingresos se redistribuyen en sentido “progresista” mientras que los trabajos lo hacen en sentido “conservador”, reforzando estereotipos de género.

Con mercados de trabajos informales, estructuras familiares distintas a la familia nuclear y elevada inequidad de ingresos entre quienes trabajan remuneradamente, el conflicto entre la producción y la reproducción se dirime en el terreno de las negociaciones interpersonales, donde los menores ingresos de las mujeres en un mercado de trabajo que discrimina, la falta de acceso a servicios de cuidado gratuitos, y las imágenes de género terminan reforzando diferencias de capacidades y de poder entre mujeres y varones, y entre mujeres de distintos estratos económicos. En el extremo, este conflicto distributivo puede terminar dirimiéndose entre quienes necesitan cuidados y quienes los proveen, cuando entra en contradicción el bienestar de unos y otras. Este tipo de situaciones se asocian a muy elevadas

¹⁹ Para una tipología de países latinoamericanos que relaciona ambos aspectos, ver Martínez Franzoni (2007 y 2010).

²⁰ La remuneración al trabajo de cuidados ha dado sustento a las demandas por “pensiones para el ama de casa” en el marco de sistemas de seguridad contributivos, como en el caso de Argentina o Venezuela. Aun cuando estas iniciativas se encuadran discursivamente en el marco amplio de la “economía del cuidado”, en ningún caso son universales (poniendo restricciones en la edad de las beneficiarias, por ejemplo) y están más relacionadas con cubrir ingresos mínimos a conjuntos poblacionales específicos que a (mal) remunerar el trabajo de cuidados.

necesidades de cuidado, como la presencia de enfermos crónicos o VIH/SIDA en hogares que no cuentan con los recursos para hacer frente a las mismas, y en situaciones en las que la ayuda estatal es magra o inexistente (EGM 2008). También, aparecen con más frecuencia en tiempos de crisis económica, cuando el trabajo de cuidados suple o compensa en alguna medida los menores ingresos de los hogares, una situación sobre la cual llamó la atención la literatura en economía feminista en base a la experiencia latinoamericana de los años '80 y a la crisis del sudeste asiático de fines de los '90 (Elson, 1995; Floro y Dymski, 2000).

En efecto, el “sesgo del varón proveedor” en las políticas económicas se presenta en la priorización del empleo de los varones en las políticas de generación de empleo, en las políticas de “inactivación” de las mujeres pobres implícitas en ciertos programas de transferencias condicionadas, y en la ausencia de políticas de conciliación familia-trabajo. De manera más sutil, está presente también en regímenes macroeconómicos que confían únicamente en la generación de empleo para alcanzar mejoras sociales sin resolver los modos en que, al mismo tiempo, se proveerán los cuidados (Elson y Cagatay, 2000). Esto implica, por una parte, que la participación en el mercado de trabajo de las mujeres, y por lo tanto su empleo, es menor al que de otra manera sería si ellas pudieran redistribuir sus cargas de cuidado. Pero además, guarda estrecha relación con el sesgo “mercantilizador” de la política económica –es decir, la priorización del acceso

a bienes y servicios a través del mercado, por oposición al acceso como derecho (entitlement)– ya que, al desentenderse de la provisión de cuidados, la política pública deja espacio para que la provisión de cuidados sea fundamentalmente mercantil. En estos casos, las oportunidades de empleo de las mujeres se asociarán positivamente a los niveles de ingresos, generando por sí mismas o profundizando la inequidad.

Finalmente, y en oposición a la agenda económica de la Plataforma para la Acción de Beijing, que proponía “un modelo de crecimiento económico igualitario, inclusivo, participativo, centrado en las personas, sostenible en términos del medioambiente y responsable, y con una provisión de servicios públicos basada en un enfoque de derechos” para el logro de la equidad de género (EGM, 2009: 55, en inglés en el original), en los últimos quince años primó una agenda ortodoxa, que priorizó la estabilidad de precios por sobre la generación de empleo (Elson y Cagatay, 2000). En nuestra región, este tipo de modelos ortodoxos combinan baja inflación, apreciación cambiaria y endeudamiento externo, con alto desempleo, amplia informalidad y/o fuertes procesos migratorios.

Podría decirse, entonces, que la agenda económica de la economía del cuidado es aquella que genera oportunidades de empleo decente para mujeres y varones, reduciendo el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado cuando aparece asociado a la falta de infraestructura pública en servicios

básicos y transporte, y redistribuyendo la provisión de cuidados entre los hogares y la sociedad en su conjunto, y entre mujeres y varones, en un marco de desarrollo sustentable (y no sólo de crecimiento del PIB) (Elson, 2008).



3. La construcción de la agenda de cuidados hoy en América Latina

3.1. Los límites en la construcción de una agenda de cuidados

Es frecuente la aparición en la literatura de quejas sobre lo difícil que es que la “agenda de los cuidados” sea incorporada en la región. Que esto ocurra es por lo menos tan difícil como lo es en el caso de otras agendas progresistas, sin duda. Pero también puede ser que el “formato” que ha tomado esta agenda ponga, en sí mismo, algunas limitaciones, a las que debe prestarse atención.

La palabra “cuidado” como aquí la utilizamos engloba una serie de actividades y políticas que no necesariamente nombran así quienes están involucrados en los procesos de diseño e implementación de las mismas. Especialistas en educación, en políticas hacia la niñez o de atención a

la pobreza, en seguridad social, en salud, o en mercado de trabajo no piensan en términos de cuidado—aunque puede que sí identifiquen algunas de las dimensiones que nos preocupan desde la “lógica del cuidado”. Esto no sería un problema grave—más allá del establecimiento de un lenguaje común—si no fuera porque en algunos de estos ámbitos el cuidado sí tiene un significado distinto al que aquí se utiliza. Entre especialistas en educación, “cuidado” se asocia a “asistencia”, lo que hacen las familias y lo opuesto a educación. En salud, los cuidados toman un significado específico y distinto de la atención médica, mientras que, desde la “lógica del cuidado” todos los servicios de salud son servicios de cuidado. Estas diferencias en los significados del “cuidado” para distintos actores requieren poner especial atención en evitar malentendidos. El riesgo es que quienes hacen políticas sectoriales entiendan al cuidado como una construcción académica, alejada de sus propias preocupaciones. La ventaja es, sin dudas, la construcción de una mirada “intersectorial” —que cruce educación, salud, programas sociales, mercado de trabajo, etc. — que brindan los análisis desde la lógica del cuidado.

Por otro lado, se ha hablado de la “crisis de cuidado” en nuestra región: el envejecimiento de la población junto con una presencia todavía importante de niñas y niños, y el aumento del número de personas con necesidades de cuidados especiales implica que la “demanda” de cuidados ha aumentado, y se espera que aumente aún más en los próximos años en nuestra región (CEPAL, 2010a: 175). Al mismo tiempo, la inserción creciente de las mujeres en el mercado de trabajo y los cambios tanto en la dinámica de las familias como en el tamaño de los hogares estarían indicando una disminución en la “oferta” tradicional de estos cuidados por parte de las mujeres (Cerrutti y Binstock, 2009). Ambos procesos cuestionan –como lo han hecho en las sociedades más desarrolladas hace décadas– que el cuidado pueda seguir pensándose como responsabilidad única de las familias y mujeres en ellas, y por lo tanto como un asunto “privado”.

Sin embargo, la apelación a la “crisis de cuidados” puede ser riesgosa. La idea de “crisis” evoca perentoriedad, y sin embargo, en varias sociedades latinoamericanas todavía es verdad que existe un cierto “bono demográfico”, y que continuará existiendo por un tiempo (CEPAL, 2010a). En un continente sometido a crisis macroeconómicas recurrentes como el nuestro, puede no ser tan clara la idea de “crisis” asociada a un proceso de

mediano plazo, y puede interpretarse como la “importación” de un problema de otras sociedades, ajeno a las nuestras. (Es interesante que la agenda de cuidados en su sentido más europeo, de cuidado de adultos mayores, haya avanzado más fuertemente en Uruguay, una sociedad de las más envejecidas de América Latina.) Un riesgo adicional es que la idea de la “crisis de los cuidados” se asocia fácilmente—no ya desde la literatura especializada, sino desde los discursos comunes—con la “crisis de la familia” y en general con discursos que culpabilizan a las mujeres cuando no cumplen “suficientemente” con el rol de cuidadoras.

Además, la demografía puede mostrar “desafíos” y “ventanas de oportunidades” en los fenómenos poblacionales, pero no es “inexorable” en el sentido de determinar un único sendero posible.²¹ Más aún, es en las familias donde la tensión entre el número de dependientes y adultos autónomos se resuelve, pero la estructura misma de las familias no es homogénea, y está muy relacionada con los niveles de ingreso (Cerrutti y Binstock, 2009). Debido a esto, otras dimensiones que interactúan con la dimensión demográfica –en particular la distribución del ingreso y la participación de las mujeres en el mercado de trabajo– pueden ser tanto o más importantes para determinar si existe, o no, crisis en la provisión de los cuidados familiares.

²¹ En base a un comentario de Marcela Cerrutti (demógrafa), en el Seminario Internacional “Políticas de cuidado, género y bienestar”, IDES/UNFPA/UNICEF, 14 de octubre de 2010, Buenos Aires.

Un punto a considerar también es cuán potente es el cuidado para aglutinar demandas de las familias y de las mujeres, en el contexto regional de elevada inequidad en la distribución del ingreso. En efecto, es posible que las profundas diferencias en la provisión y la recepción de cuidados en distintos estratos sociales den cuenta de la ausencia de una articulación política más fuerte “de abajo hacia arriba” con relación a demandas de cuidados. Algunos sectores sociales –aquellos con relativamente más capacidad para hacer públicas sus demandas– están organizando “bien” (bien entre comillas) sus necesidades de cuidado, contratando servicios de cuidado, fuera o incluso dentro del hogar (en la forma de trabajadoras domésticas remuneradas), de manera de hacer compatibles el cuidado y el trabajo remunerado de sus miembros adultos. Lejano el punto en que estos servicios presenten saturación y muestren la “enfermedad de los costos” (un problema de “productividades sectoriales relativas” que ocurriría cuando la economía opera en la cercanía del pleno empleo),²² los servicios de cuidado en el sector privado siguen siendo de buena calidad y a la vez relativamente baratos para estos estratos. Las condiciones de nuestros mercados de trabajo –en particular la elevada informalidad y la inequidad de los ingresos laborales– sumada a la escasa regulación del servicio doméstico y a las condiciones particulares del trabajo asalariado en este sector (relación

individualizada con el hogar empleador, alta rotación y baja sindicalización) hacen también del trabajo doméstico remunerado un servicio “accesible”. Estas características de los “arreglos de cuidado” en estos sectores enfatizan el carácter privado (y en parte mercantilizado) del cuidado.

En paralelo, en los sectores populares, el cuidado sigue siendo visto como responsabilidad de las mujeres, con los varones a veces “ayudando” en actividades que no reconocen como propias (Martínez Franzoni et al, 2010; Faur, 2006). Y, aunque no esté bien resuelto, el cuidado también se piensa como “privado” –provisto en los hogares– frente a la alternativa de servicios de mala calidad (Martínez Franzoni et al, 2010). En efecto, la fragmentación en la calidad y cobertura de los servicios de cuidado –que, como ya se mencionara, exacerba las diferencias de ingresos– diluye la idea de derecho al acceso (Faur, 2011b). En el mismo sentido operan los programas de atención a la pobreza que sostienen un “maternalismo para pobres”, al enfatizar a la maternidad como el rol exclusivo que deberían privilegiar las mujeres de hogares pobres. Este tipo de “mensajes” institucionales “despolitizan” el reclamo por servicios de cuidado, por los que la demanda existe pero es vivida como un problema individual (Faur, 2011b; Martínez Franzoni et al, 2010). La construcción del cuidado como una dimensión de la política pública posiblemente permita visibilizar y articular estas demandas.

22 Debido a que, alcanzada la “escala óptima”, es poco posible incrementar la productividad del trabajo en los sectores de cuidado sin poner en riesgo la calidad, se dice que estos sectores la productividad se “retrasaría” en comparación al promedio de la economía, lo que generaría presiones a la disminución de los salarios y/o incrementos de precios (Himmelweit, 2007),

3.2. La construcción de una agenda de cuidados hoy

¿Cómo enmarcar, entonces, una agenda de políticas de cuidado en la región? Por un lado, la agenda de políticas de cuidado debe mantenerse, fiel a su origen, en el marco de una agenda de igualdad de género. El pasaje del “cuidado” del análisis académico feminista a las políticas sociales concretas entraña el riesgo de desprenderse de esta agenda y tomar connotaciones familistas y maternalistas, reforzando el cuidado como lo propio de las mujeres/madres, e impropio o subsidiario de los varones/ padres (Bedford, 2010).

La agenda de igualdad de género tiene más probabilidad de diluirse cuando se centra exclusivamente en las necesidades de las y los dependientes, en particular en el caso de niños y niñas, borrando las tensiones entre la provisión y la recepción de cuidados (Razavi, 2010). En estos casos, en los que se enfatiza de manera acrítica la superioridad del cuidado materno y se trata a los distintos tipos de cuidado de manera dicotómica (cuidan las madres/familias ó cuidan los servicios de cuidado) en vez de complementaria, las demandas de equidad de género pueden pasar a un segundo plano en pos de garantizar la provisión de cuidados familiares que, en efecto, son provistos por las mujeres/madres.

Pero, si bien la agenda del cuidado debe estar asociada a una agenda de igualdad de género, esta última no puede ser el único sostén de la agenda del cuidado. Y esto, no

porque la agenda de igualdad de género no sea crucialmente central para la equidad y la generación de ciudadanía, sino porque es una agenda que sigue siendo vista como “accesoria”. La agenda de los cuidados tiene la potencialidad de ser asumida por una serie de actores que intervienen en las políticas sociales desde distintos ámbitos –salud, educación, programas sociales– cuyos saberes expertos enriquecen esta perspectiva.

Más difícil también, pero igualmente necesario, es el diálogo con quienes llevan adelante la política económica desde una perspectiva heterodoxa: la magnitud y el diseño de políticas de empleo directo, las intervenciones y regulaciones en el mercado de trabajo, y los modos en que la política pública incide en la estructura productiva y generación de oportunidades de empleo para las mujeres son todas temáticas que pueden y deben pensarse desde la economía del cuidado.

3.3. Las “políticas de cuidado”

Se han propuesto varias “listas” de recomendaciones de políticas de cuidado. Las hay en documentos de las agencias de Naciones Unidas, como los últimos documentos de CEPAL (2010a), el documento de PNUD/OIT (2009), el reporte de UNRISD (2010a), o las recomendaciones de la CSW en 2009 y 2010. También en textos académicos como Benería (2008) o de “advocacy”, como el Care Pack publicado por BRIDGE en el Reino Unido (Esplen, 2009) o el texto Hacia

un sistema nacional de cuidados de la Red Género y Familia uruguayo (Fassler, 2009).

Recuadro 4

LAS POLÍTICAS DE CUIDADO²³

Un entorno de políticas que reconoce y valora el cuidado como el fundamento del desarrollo social y económico tiene que respetar los derechos y las necesidades tanto de los que prestan los cuidados como de quienes los reciben. En un contexto así, los beneficiarios de los cuidados tendrían un acceso universal y asequible a estos servicios, así como la opción y el control sobre cómo ha de prestarse toda ayuda o asistencia necesaria para facilitar su independencia. Los proveedores no remunerados de cuidados estarían en capacidad de prestar sus servicios de forma de fortalecer el bienestar y las capacidades de aquellos a quienes cuidan sin poner en peligro su propia seguridad económica. Y la prestación de cuidados se convertiría en una opción real, con un grado adecuado de reconocimiento y recompensa. Si bien las opciones de política concretas son específicas a cada contexto y cada país, cabría indicar una serie de políticas prioritarias que se orientarían por estos principios:

- Invertir en infraestructura y en servicios sociales.
- Velar por una fuente adecuada y fiable de ingreso.
- Crear sinergias entre las transferencias sociales y los servicios sociales.
- Aprovechar los programas existentes para cubrir las necesidades de cuidados.
- Reconocer la labor de las y los trabajadores del cuidado y garantizar sus derechos.
- Dar mayor visibilidad al cuidado en las estadísticas y los debates públicos.

En casi todos los casos, las recomendaciones giran en torno a un mayor involucramiento del estado en la provisión de servicios de cuidado, tanto por sus implicaciones positivas en las y los dependientes (particularmente en el caso de niños y niñas pequeños) como por el incremento de la participación femenina en el mercado de trabajo que conllevan. En muchos casos, también, se señala

la necesidad de garantizar niveles de ingresos e infraestructura mínimos como precondition para la provisión de cuidados, sosteniendo de manera más o menos explícita políticas macroeconómicas heterodoxas. Si bien existe debate sobre el rol de las transferencias (condicionadas o no), se entienden como complementarias y no sustitutivas de los servicios de cuidado. En algunos casos, se recuerda la necesidad de obtener mediciones sobre el uso del tiempo, de modo de conocer (y monitorear los cambios) en el trabajo de cuidados no remunerado, y se sostiene la necesidad de proteger a los trabajadores y trabajadoras del cuidado, en particular a las trabajadoras domésticas. Con mucha menor frecuencia aparecen demandas a la remuneración del trabajo de cuidados provisto en el presente o en el pasado (remuneraciones y pensiones para las “amas de casa”). A modo de resumen, podría decirse que las “políticas de cuidado” se dividen (muy esquemáticamente) entre aquellas que por diversas vías (incluyendo los recursos monetarios) “compensan” algunos de los costos de un cuidado que sigue siendo provisto por las mujeres (remunerando el cuidado), y aquellas que “empoderan” a las mujeres, permitiéndoles hacer otras cosas además (o en vez) de cuidar (redistribuyendo el cuidado).

De manera que no faltan ideas. ¿Cómo realizar una evaluación de las políticas de cuidado? ¿Cómo identificar cambios posibles en las políticas ya en marcha?

23 En base a UNRISD (2010b) Why Care Matters for Social Development, Research and Policy Brief 9, Ginebra. UNRISD.

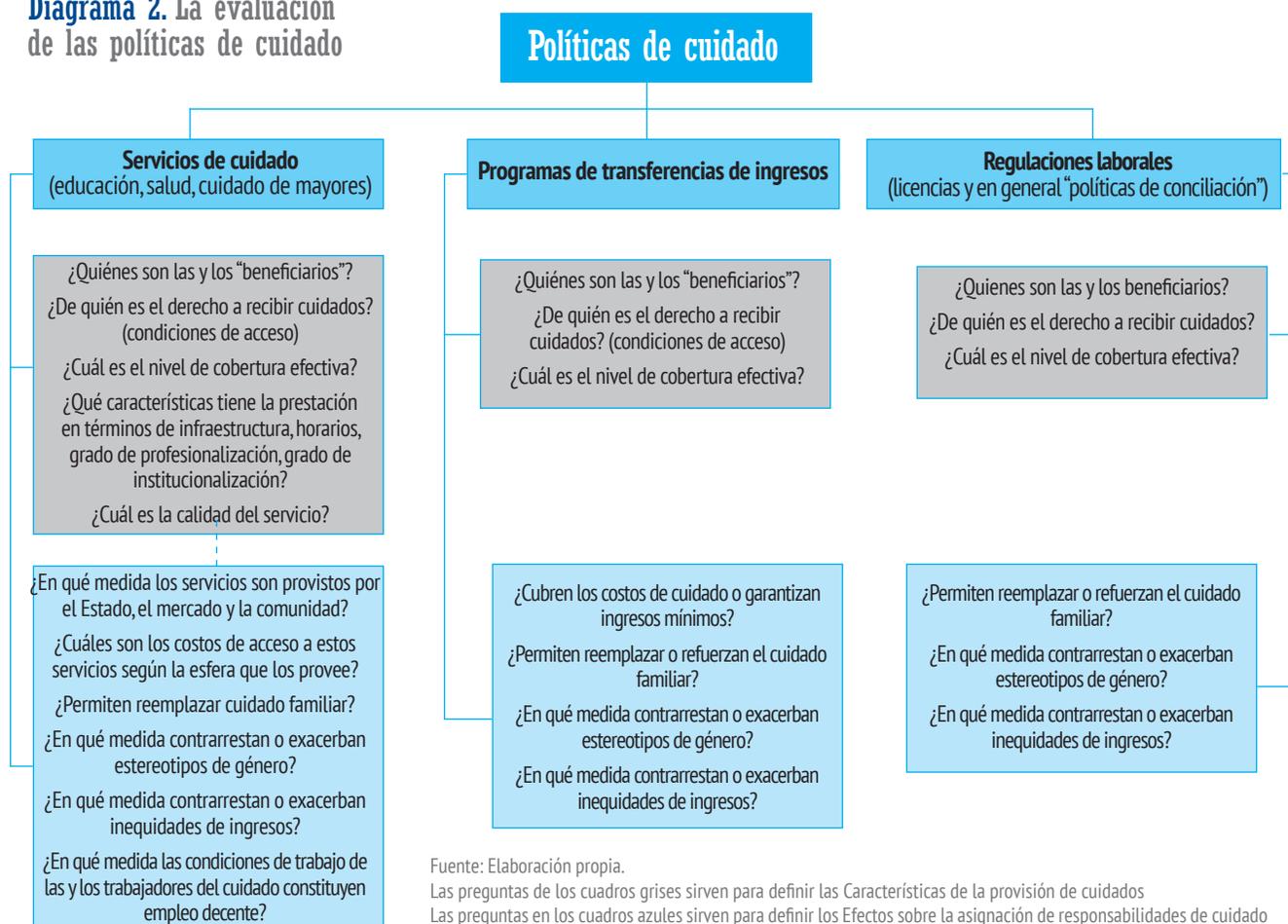
3.4. Hacia el diagnóstico de las políticas de cuidado

El punto de partida para el diagnóstico de las políticas de cuidado es el relevamiento de las políticas que de manera directa tienen entre sus objetivos influir en la asignación de responsabilidades de cuidado. En el Diagrama 2, las políticas identificadas son los servicios de cuidado, las transferencias, y las regulaciones laborales relacionadas con el cuidado. Estas dimensiones coinciden con las identificadas en la literatura como “servicios para cuidar”, “dinero para cuidar” y “tiempo para cuidar” (Ellingsaeter, 1999, citado en Faur, 2009). Como difícilmente se las llame “políticas de cuidado”, las políticas educativas, de salud, sociales y de

atención a la pobreza se analizan así desde la “lógica del cuidado”.

Desde esta mirada, importa el grado en que el cuidado está o no contemplado en las políticas; a quiénes se define como sujetos de cuidado (“dependientes”) y a quiénes como responsables; el modo en que se definen las condiciones de acceso; si existen o no sesgos de género en el acceso y cobertura (en nuestras sociedades, más probable entre quienes la política define como “responsables” que entre las y los receptores de cuidados); y si a través de las políticas se contrarrestan o no inequidades de ingresos (ver Diagrama 2).

Diagrama 2. La evaluación de las políticas de cuidado



Sólo por tomar un ejemplo, puede considerarse el caso de la evaluación de los servicios de cuidado de niños y niñas en edad preescolar. Desde esta mirada, el punto de partida es identificar el modo en el que la política pública define a las y los “beneficiarios” de estos servicios. Mientras que en una mirada tradicional centrada en la educación, las y los beneficiarios son los niños y niñas, desde la “lógica del cuidado”, las y los beneficiarios son también las familias y mujeres que de otro modo proveerían esos cuidados. Una mirada de este tipo “descubre” que aspectos de la organización cotidiana de los servicios de cuidado, como los horarios o la cercanía a los hogares son tan importantes como las condiciones formales de acceso a los servicios para su efectiva utilización. Luego, ¿cuáles son estas condiciones de acceso? ¿Quiénes efectivamente acceden? ¿El acceso es pago? ¿Está o no segmentado por estrato socioeconómico? ¿Acceden niñas y niños de distintos estratos económicos a distintos tipos de servicios? Las respuestas a estas preguntas permiten entender el grado de fragmentación (o por el contrario, universalización) en la provisión de estos servicios, e identificar si la provisión de los mismos (o su ausencia) exacerba o contrarresta diferencias de género e ingresos.

A nivel agregado, este “mapeo” de políticas permite analizar también el grado de complementariedad, superposición o incluso contradicción entre las distintas intervenciones, así como la identificación

de “vacíos” de cuidado—vacíos que llenan (o no) las familias—en el caso de grupos de dependientes escasamente cubiertos o sin cobertura. De este modo, se pone en evidencia las modificaciones necesarias para que las políticas ya existentes extiendan al máximo posible la garantía de los derechos de dependientes y cuidadores y cuidadoras, y, eventualmente, también, la necesidad de nuevas políticas de cuidado.

El segundo paso es la identificación de la relación entre estas políticas de cuidado y el funcionamiento del mercado de trabajo. ¿Cómo se relaciona la organización social del cuidado con la organización del trabajo remunerado? Para contestar esta pregunta, una primera dimensión es indagar cuán relacionado está el acceso a servicios de cuidado de dependientes con la posición en el mercado de trabajo de quienes tienen la responsabilidad de brindar estos cuidados. Cuanto más relacionado esté el acceso a una ocupación formal y/o a la percepción de ingresos, menores las posibilidades de participar en el mercado de trabajo de las mujeres de menores recursos—o más dificultosa su participación. A la inversa, cuando el acceso a servicios de cuidado y transferencias se desacopla de la posición de los cuidadores en el mercado de trabajo, más posibilidades de garantizar el cuidado de dependientes y la participación plena de mujeres y varones en el mercado de trabajo (y posiblemente, una mayor redistribución del cuidado al interior de los hogares).

Existiendo los servicios, una segunda dimensión tiene que ver con el grado de coordinación (o desfase) entre la organización del trabajo remunerado y los servicios de cuidado. Cuanta mayor sea la informalidad, y menos regulada esté la jornada laboral—es decir, cuanto más variable, flexible o extensa sea—más difícil será que ésta se complemente con la provisión de servicios de cuidado, en particular cuando estos últimos tienen jornadas limitadas. En este caso, emergen las tensiones entre los derechos de las y los trabajadores en general y los derechos de las y los trabajadores del cuidado. El caso de la jornada no regulada de las trabajadoras domésticas, que cubren precisamente el desfase entre la jornada laboral de madres y padres y las jornadas de los servicios de cuidado, aparece como un caso particularmente claro de esta tensión.

El tercer paso es la mirada sobre las políticas macroeconómicas desde la lógica del cuidado. Los efectos sobre el nivel, estructura y dinamismo en la generación de empleo constituyen la vía más obvia a través de la cual las políticas macroeconómicas impactan en la provisión de cuidados no remunerados, generando “transferencias de tiempo de trabajo” entre la esfera monetizada de la economía y la economía del cuidado no monetizada (Himmelweit, 2002). Estas transferencias, sin embargo, no son neutras en términos de género, y pueden generar redistribuciones entre varones y mujeres, o sobrecargas de

trabajo total cuando se suman las jornadas de trabajo remuneradas y no remuneradas. Desde la perspectiva del incremento “neto” de bienestar, a la pérdida de umbrales mínimos de “tiempo de ocio” en los casos en que la jornada de trabajo remunerado y no remunerado resulta excesiva, se adicionan los requerimientos de sustitutos parciales del tiempo de cuidado (en la forma de servicios de cuidado o sustitutos para el trabajo doméstico) cuyos costos implican un menor incremento neto del bienestar que el simple aumento de ingresos (ver también Recuadro 2).

Este tipo de análisis es particularmente necesario en el caso de programas públicos de generación de empleo, no sólo porque las oportunidades de empleo se distribuyen de manera diferencial entre varones y mujeres dependiendo de cuán contempladas estén las responsabilidades de provisión de cuidados en el diseño de estas políticas, sino también porque el tipo de infraestructura pública que estos planes generan tiene el potencial de contribuir a disminuir a nivel comunitario o social las cargas de trabajo doméstico no remunerado (a través de la provisión de infraestructura básica) y de trabajo de cuidados (a través de la provisión de infraestructura social) (Antonopoulos, 2007).

La política macroeconómica influye también de manera menos obvia (pero no necesariamente con menor intensidad)

Diagrama 3. Diagnóstico de las políticas que indirectamente impactan en el cuidado



en la distribución del trabajo de cuidado (ver Diagrama 3). Los sistemas impositivos pueden brindar incentivos que privilegian o castigan distintos modelos de provisión, señalando las preferencias de la política pública hacia determinados patrones de cuidado y trabajo remunerado (por ejemplo, generando menores tasas tributarias para los hogares que siguen el modelo de “varón proveedor-mujer cuidadora”) (Grown, 2010). Las políticas crediticias pueden penalizar

el acceso de las mujeres al crédito, y por esa vía, generar menores oportunidades de ingresos y consumos para ellas. Las políticas de gasto público—más allá de las políticas de cuidado directas—pueden también, a través de su influencia en la provisión de infraestructura pública y en las características del empleo público, impactar en el cuidado provisto de manera no remunerada por mujeres y varones.

4. Comentarios finales

La “economía del cuidado” contribuye a abrir el debate sobre las políticas sociales, laborales, y económicas desde una perspectiva que es complementaria tanto desde la mirada de la protección social como de los análisis sobre los impactos de género de las políticas económicas. El “cuidado” como categoría analítica permite entender las tensiones entre las necesidades de cuidado de dependientes y no dependientes, y los modos en los que estos cuidados se proveen, sumando a ambos tipos de análisis una dimensión no siempre contemplada pero crucial de los mismos. En efecto, el “cuidado”, aunque invisible, nunca es “privado”, sino que está fuertemente atravesado por lo “social”—en términos de género y clase—y por lo “público” de las políticas que impactan directa e indirectamente en su provisión.

Debido a que no existe un único modo de organizar y garantizar la provisión de cuidados y los derechos de cuidadores y cuidadoras (remunerados o no), no existe tampoco una única agenda política alrededor del cuidado. Las agendas de la remuneración, o alternatively, de la redistribución de los cuidados están vigentes en la región, aun cuando con

matices y fortaleza relativa diferentes. En algunos casos, discursos relativamente novedosos alrededor de la economía del cuidado (que ponen énfasis en la remuneración de los cuidados) se utilizan para justificar políticas tradicionales de atención a la pobreza, o políticas relacionadas con la ampliación de la cobertura de regímenes contributivos de seguridad social. Afortunadamente, los recientes consensos de Quito y Brasilia suscriptos en el marco de las X y XI Conferencias Regionales sobre la Mujer (CEPAL, 2007 y 2010b) apuntan de manera muy clara hacia la necesaria redistribución de una porción de los cuidados provistos por las familias hacia la esfera pública, y hacia un rol más preponderante del estado en su provisión.

Para acompañar y sostener estos acuerdos entre naciones, y llevarlos a la acción, es imperioso construir la agenda de los cuidados “de abajo hacia arriba”, e inscribirla en una agenda de igualdad de género. Para ello, aparece como especialmente necesaria la construcción de un lenguaje común entre distintos hacedores de política, que potencie el diálogo intersectorial, así como la participación de distintos actores políticos (en particular, mujeres de distintos estratos de ingresos) que sean capaces de politizar el cuidado no como lo naturalmente femenino, sino como una dimensión del bienestar que es necesario garantizar en un marco de igualdad.

Referencias

- Antonopoulos, Rania (2010) "Policy responses at times of (global job) crisis: Women's access to employment and decent work", Interactive Expert Panel "Women's economic empowerment in the context of the global economic and financial crisis", CSW, 54TH Session, New York.
- _____(2007) "The Right to a Job, the Right Types of Projects: Employment Guarantee Policies from a Gender Perspective," Economics Working Paper No. 516, Levy Economics Institute at Bard College, Annandale-on-Hudson.
- Barker, Drucilla (2005) "Beyond Women and Economics: Rereading "Women's Work", Signs, vol. 30, no. 4: 2189 – 2209.
- Bedford, Kate (2010) Harmonizing Global Care Policy? Care and the Commission on the Status of Women, Gender and Development Programme Paper Number 7, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.
- Benería, Lourdes (2008) "The Crisis of Care, International Migration, and Public Policy", Feminist Economics, Vol. 14, No. 3, July.
- _____(2003) Gender, Development and Globalization. Economics as if All People Mattered. London: Routledge.
- _____(1979) "Reproduction, production and the sexual division of labour", Cambridge Journal of Economics 3 (3): 203 – 225.
- CEPAL (2010a) Panorama Social de América Latina 2010, CEPAL: Santiago de Chile.
- _____(2010b) Consenso de Brasilia, Décima conferencia regional sobre la mujer en América Latina y el Caribe, Brasil, 6 al 9 de Agosto.
- _____(2007) Consenso de Quito, Décima conferencia regional sobre la mujer en América Latina y el Caribe, Ecuador, 13 al 16 de Julio.
- Cerrutti, Marcela y Binstock, Georgina (2009) Familias latinoamericanas en transformación: Desafíos y demandas para la acción pública, Serie de Políticas Sociales No.47, CEPAL.
- Commission on the Status of Women (CSW) (2010) Adopted resolution on Women's economic empowerment (unedited version), New York: United Nations.
- _____(2009) Report on the 53rd. Session, Economic and Social Council, Official Records 2009, Supplement No.7, New York: United Nations.
- Daly, Mary y Lewis, Jane (2000) "The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states," British Journal of Sociology, Vol. No. 51 Issue No. 2, pp. 281–298.
- Elson, Diane (2008) 'The Three R's of Unpaid Work: Recognition, Reduction and Redistribution', Statement to Expert Group Meeting on Unpaid Care Work, United Nations Development Programme, New York, November.
- _____(1999) "Labor Markets as Gendered Institutions: Equality, Efficiency and Empowerment Issues", World Development Vol 27 N° 3: 611-627.
- _____(1995) "Gender Awareness in Modeling Structural Adjustment", World Development, Vol. 23, No. 1 I, pp. 1851-1868.
- Elson, Diane y Nilufer Cagatay (2000) "The Social Content of Macroeconomic Policies", Special Issue Growth, Trade, Finance, and Gender Inequality, World Development, Vo. 28, No. 7, July.
- Esplen, Emily. 2009. Gender and Care. Overview Report, Bridge Cutting Edge Pack, Institute of Development Studies (IDS), Brighton.
- Esquivel, Valeria, Budlender, Debbie, Folbre, Nancy e Indira Hirway (2008) "Explorations. Time-Use Surveys in the South", Feminist Economics, Vol.14, No. 3, July.
- Expert Group Meeting (EGM) (2009) Report of the Expert Group Meeting "The impact of the implementation of the Beijing Platform for Action on the achievement of the Millennium Development Goals", 11-13 November 2009, Geneva, EGM/BPFA-MDG/2009/REPORT.
- Expert Group Meeting (EGM) (2008) Report of the Expert Group Meeting "The equal sharing of responsibilities between women and men, including caregiving in the context of HIV/AIDS", 6-9 October 2008, Geneva, EGM/ESOR/2008/REPORT.
- Fassler, Clara (2009) (coord.), Hacia un sistema nacional integrado de cuidados, UNPFA, Serie Políticas Públicas, Montevideo: Ed. Trilce.
- Faur, Eleonor (2011a) "Lógicas en tensión. Desencuentros entre oferta y demanda de servicios de cuidado en Buenos Aires.", Revista de Ciencias Sociales 27, "Usos del tiempo, cuidados y bienestar. Desafíos para Uruguay y la Región", UDELAR, Montevideo.
- _____(2011b) "A Widening Gap? The Political and Social Organization of Childcare in Argentina", Development & Change, Volume 42, Issue No, 3, July.
- _____(2009) Organización social del cuidado infantil en la Ciudad de Buenos Aires: el rol de las instituciones públicas y privadas. 2005-2008, Tesis doctoral, FLACSO/Buenos Aires.
- _____(2006) "Gender and Family-Work Reconciliation. Labor Legislation and Male Subjectivities in Latin America". En: Mora, L. y Moreno, M. J. (comp.) Social Cohesion, Reconciliation Policies and Public Budgeting. A Gender Approach. México, D.F: UNFPA-GTZ.
- Filgueira, Fernando, Magdalena Gutierrez y Jorge Papadópulos (2009) "The coming of age of a mature welfare regime and the challenge of care: Labour market transformations, second demographic transition and the future of social protection in Uruguay" (Draft) UNRISD.
- Floro, María Sagrario y G. Dymiski (2000) "Financial Crisis, Gender, and Power: An Analytical Framework", Special Issue Growth, Trade, Finance, and Gender Inequality, World Development, Vo. 28, No. 7, July.
- Folbre, Nancy (2006) "Measuring Care: Gender,

Empowerment, and the Care Economy”, *Journal of Human Development*, 7: 2, 183 – 199.

_____(2004) “A theory of the misallocation of time”, in Folbre, Nancy and Michael Bittman (eds.), *Family Time. The Social Organization of Care*, Routledge IAFFE Advances in Feminist Economics, New York: Routledge, 7 – 24.

Folbre, Nancy y Nelson, Julie A. (2000) “For love or money—or both?” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 4, pp. 123–140.

Fraser, Nancy y Gordon, Linda (1994) “A Genealogy of Dependency: Tracing a Keyword of the U.S. Welfare State” *Signs*, Vol. 19, No. 2 (Winter), pp. 309-336.

Gardiner, Jean (2000) “Domestic Labour Revisited: a Feminist Critique of Marxist Economics”, en Himmelweit, Susan (ed.) *Inside the Household from Labour to Care*, London: Macmillan.

_____(1997) *Gender, Care and Economics*. Londres: MacMillan Press.

Grown, Caren (2010) “Taxation and gender equality: A conceptual framework” en Caren Grown e Imraan Valodia (eds.) *Taxation and Gender Equity. A comparative analysis of direct and indirect taxes in developing and developed countries*, Routledge/IDRC, New York.

Himmelweit, Susan (2007) “The Prospects for Caring: Economic Theory and Policy Analysis,” *Cambridge Journal of Economics*, 31: 581–99.

_____(2002) “Making Visible the Hidden Economy: The Case for Gender-Impact Analysis of Economic Policy” *Feminist Economics*, Vol. 8, No. 1, pp. 49 – 70.

_____(ed.) (2000) *Inside the Household from Labour to Care*, London: Macmillan Press.

_____(1999) “Domestic Labor” en Peterson, Janice, and Margaret Lewis, eds. *The Elgar Companion to Feminist Economics*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar, 126 – 135.

Martínez Franzoni, Juliana (2011) *Conciliación con Corresponsabilidad Social en América Latina: ¿Como avanzar?* Serie “Atando Cabos, Deshaciendo Nudos”, Panamá, PNUD.

_____(2007) *Regímenes de bienestar en América Latina*, Documento de Trabajo No. 11, Fundación Carolina, CeALCI, Madrid.

Martínez Franzoni, Juliana, con Carmen Lrgaespada-Fredersdorff, Karim Ulloa y Loen Voorend (2010) *The Political and Social Economy of Care in Nicaragua. Familialism of Care under an Exclusionary Social Policy Regime*, Gender and Development Paper No.8, Ginebra: UNRISD.

Molyneux, Maxine (2007) *Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?* Gender and Development, Paper No.1, Ginebra: UNRISD.

(1979) “Beyond the Domestic Labor Debate.” *New Left Review*, 116 (July–August).

Pérez Orozco, Amaia (2006) “Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico”, *Revista de Economía Crítica*, No. 5, marzo, pp. 7-37. Valladolid.

Picchio, Antonella (2003) “A macroeconomic approach to an extended standard of living”, in Picchio, A. (ed.) *Unpaid Work and the Economy. A Gender Analysis of the Standards of Living*. London: Routledge.

_____(2001) “Un enfoque macroeconómico ampliado de las condiciones de vida”, en C. Carrasco, (comp.), *Tiempos, trabajos y género*, Universitat de Barcelona.

PNUD/OIT (2009) *Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, Santiago de Chile: Maval.

Razavi, Shara (2010) “Unequal worlds of gender and care: The journey of feminist ideas into the policy realm”, ponencia en el Seminario Internacional “Políticas de cuidado, género y bienestar”, IDES/ UNFPA/UNICEF, 14 de octubre de 2010, Buenos Aires.

_____(2007) *The Political and Social Economy of Care in a Development Context Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options*, Gender and Development Programme Paper Number 1, United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.

Razavi, Shahra y Staab, Silke (2010) “Underpaid and Overworked - A Cross-National Perspective on Care Workers”, *International Labor Review*, Volume 149, Number 4, December.

Rodríguez Enríquez, Corina (2007) *La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay*, Serie Mujer y Desarrollo N° 90, CEPAL, Santiago (LC/L.2844-P).

Salvador, Soledad (2009) “La institucionalidad de los cuidados en Uruguay y su cobertura” en Hassler, C. (coord.) *Hacia un sistema nacional integral de cuidados*, Montevideo: Ediciones Trilce.

Strassman, Diana (1999) “Feminist Economics”, en Peterson, Janice y Margaret Lewis (eds.) *The Elgar Companion to Feminist Economics*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.

Tronto, Joan C. (1993) *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*. Routledge, New York.

UNRISD (2010a) *UNRISD 2010 Report. Combating poverty and inequality: Structural Change, Social Policy and Politics*, Ginebra: UNRISD.

Valenzuela, María Elena (2004) “Políticas públicas para la promoción de la igualdad de género en el trabajo y el combate a la pobreza”, en Valenzuela, M.E. (ed.), *Políticas de empleo para superar la pobreza*. Argentina, OIT, Santiago de Chile.

Valenzuela, María Elena y Mora, Claudia (2009) *Trabajo doméstico: Un largo camino hacia el trabajo decente*, Santiago de Chile: OIT.

Williams, Fiona (2009) “Claiming and Framing in the Making of Care Policies: the Recognition and Redistribution of Care,” presentado en UNRISD Conference on the Political and Social Economy of Care, Barnard College, Columbia University, 6 March, New York.

Wood, Cynthia (1997) “The First World/Third Party Criterion: A Feminist Critique of Production Boundaries in Economics”, *Feminist Economics*, Vol. 3(3), pp. 47–68.

