

Trabajo de cuidado no remunerado y género. Un análisis de proyectos de ley en Argentina

Rocío Pinto *

Resumen

Se analizan seis proyectos de ley nacionales recientes relacionados con el trabajo de cuidado no remunerado (tanto el que se realiza en los hogares como el comunitario) que buscan reconocer su valor social y económico. Se diferencian tres grupos: aquéllos que hacen énfasis en quienes cuidan dentro del hogar; aquéllos que ponen el foco no sólo en quienes cuidan, sino también en quienes reciben cuidados, dentro y fuera del hogar; y un tercer grupo que alude al trabajo comunitario, incluyendo el cuidado comunitario. Se observa que algunos de los proyectos incorporan una perspectiva de género y plantean la corresponsabilidad de las familias y otras instituciones en torno del cuidado. No obstante, el planteo de la corresponsabilidad no necesariamente implica una distribución más equitativa del cuidado entre los géneros si las actividades de cuidado siguen recayendo mayoritariamente en mujeres y si ellas no cuentan con condiciones favorables para realizar esas actividades.

Palabras clave: trabajo de cuidado no remunerado, proyectos de ley, género

Gender and unpaid care work. An analysis of bills in Argentina

Abstract

* Licenciada en Política Social por la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Doctoranda en Ciencias Sociales del Programa de Posgrado UNGS-IDES. Actualmente, es becaria interna doctoral de CONICET con sede en el Instituto de Ciencias, UNGS, Buenos Aires, Argentina. Contacto: rocipinto@conicet.gov.ar

Pinto, Rocío. "Trabajo de cuidado no remunerado y género. Un análisis de proyectos de ley en Argentina" en Zona Franca. Revista del Centro de estudios Interdisciplinario sobre las Mujeres, y de la Maestría poder y sociedad desde la problemática de Género, N°30, 2022 pp. 407-431. ISSN, 2545-6504 Recibido: 09 de enero 2022; Aceptado: 15 de noviembre 2022.

This paper aims to analyze six recent national bills related to unpaid care work (both at home and community-based) that seek to recognize its social and economic value. Three groups are highlighted: those that emphasize who they take care of at home; those who not only underline who they look after but also on those who receive special care inside and outside the home; and a third group that mentions community work, including community care. It is observed that some bills adopt a gender perspective and they propose co-responsibility based on care work, within members of the family and other institutions. However, the approach to co-responsibility does not necessarily imply an equitable distribution of caregiving tasks among the sexes, if women continue to be overloaded with these activities and, what is more, if they cannot count with favourable conditions to carry out these tasks.

Keywords: unpaid care work - bills – gender

1. *Introducción*

La organización social y política del cuidado es la configuración que surge del cruce entre las instituciones que regulan y proveen cuidados (Estado, mercado, familias, comunidad) y los modos en que los hogares acceden a ellos, de acuerdo con los distintos niveles socioeconómicos y a la composición de quienes los integran en términos de género (Faur, 2014). En América Latina, el trabajo de cuidado tiende a distribuirse desigualmente entre estas instituciones y entre los géneros, de modo que son los hogares los que lo asumen mayoritariamente y, dentro de ellos, las mujeres (Rodríguez Enríquez, 2015).

El presente trabajo¹ se propone revisar seis proyectos de ley recientes, relacionados con el trabajo de cuidado no remunerado (tanto el que se realiza dentro de los hogares como el comunitario) que se proponen el reconocimiento de su valor social y económico. A partir de bibliografía especializada en la temática, se buscará identificar o reconstruir la concepción que en ellos se tiene sobre el cuidado, así

¹ Una versión previa de este trabajo fue presentada como ponencia en el Congreso de Ciencia y Género, realizado entre el día 27 de septiembre y el 1° de octubre de 2021, organizado por el Gobierno de la Provincia de Córdoba a través de los Ministerios de Ciencia y Tecnología, Justicia y Derechos Humanos y de la Mujer, junto a CONICET Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba y Universidad Provincial de Córdoba.

como también revisar en qué medida incorporan una perspectiva de género. Cabe destacar que este trabajo forma parte de una investigación en desarrollo que busca indagar en las interrelaciones entre las estrategias de cuidado infantil que se despliegan en los hogares y las trayectorias laborales femeninas, en el marco de una beca interna doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Pueden diferenciarse tres grupos de proyectos de ley: aquéllos que hacen énfasis en quienes cuidan dentro del hogar y otorgan valor económico a las actividades de cuidado; aquéllos que ponen el foco tanto en quienes brindan como en quienes reciben cuidados, dentro y fuera del hogar; y un tercer grupo que no se refiere específicamente al cuidado, sino al trabajo comunitario.

El trabajo se divide en tres apartados: en el primero, se realizan algunas precisiones teórico-metodológicas; en el segundo, se caracterizan los proyectos de ley seleccionados, y en el tercero, se analizan los proyectos a partir de cierta bibliografía sobre cuidado. Finalmente, se ofrecen algunas reflexiones a modo de cierre.

2. *Coordenadas teórico-metodológicas*

Entendiendo que el género no se agota en las vinculaciones con lo femenino, ni es una categoría meramente descriptiva, sino que se trata de una construcción histórica y social, un elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en la diferencia sexual, la perspectiva de género es un enfoque para estudiar cómo las relaciones de poder están fundadas en la diferencia sexual (Scott, 2000). De manera que asumir una perspectiva de género implica, en este caso, analizar cómo se expresan las diferencias entre los sexos en torno del cuidado. ¿Quiénes son los sujetos^{II} a los que aluden los proyectos de ley que realizan las labores de cuidado y

^{II} Se ha tomado la decisión de utilizar lenguaje inclusivo, utilizando la letra “e”.

en virtud de qué atributos? ¿En qué medida estos proyectos de ley asumen una perspectiva de género?

La adopción de una perspectiva de género en relación con el cuidado ha sido desarrollada en nuestro país en las últimas décadas en diversas investigaciones académicas, algunas de las cuales serán retomadas en este trabajo. Recientemente, ha tenido mayor visibilidad en la agenda pública y gubernamental. Esta mayor visibilidad está dada por, al menos, tres factores. Uno de ellos es el activismo feminista y, en particular, los paros de mujeres, travestis y trans que se realizan en el país el día 8 de marzo, en conmemoración del día internacional de la mujer trabajadora, desde el año 2017. Otro factor de relevancia es la creación de dependencias estatales específicas orientadas al cuidado que asumen una perspectiva de género; por ejemplo, a nivel nacional, pueden destacarse la Dirección de Cuidados Integrales y Políticas Sociocomunitarias del Ministerio de Desarrollo Social, la Dirección Nacional de Políticas de Cuidado del Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad, la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía, y la conformación de la Mesa Interministerial de Cuidado. Un tercer factor que puede destacarse es el hecho de que el advenimiento de la pandemia por COVID-19 ha permitido visibilizar y problematizar aún más la cuestión del cuidado, en un contexto en el que los hogares asumieron por completo estas tareas durante el aislamiento social preventivo y obligatorio,^{III} usualmente compartidas con otras instituciones, como las educativas.

Más allá de las especificidades de la coyuntura pandémica, la organización social y política del cuidado ya venía presentando tensiones y conflictos. Fraser

^{III} El aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) fue dispuesto por el gobierno nacional a través del Decreto de Necesidad y Urgencia nro. 297/2020, el día 19 de marzo de 2020. Con sucesivas prórrogas, se extendió hasta el mes de junio de 2020, cuando se estableció, además, el distanciamiento social, preventivo y obligatorio (DISPO), distinguiendo las jurisdicciones según el nivel de circulación del virus, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia nro. 520/2020. La zona en la que el ASPO tuvo mayor duración ininterrumpida fue el Área Metropolitana de Buenos Aires, donde se extendió hasta el mes de noviembre de 2020 (Decreto de Necesidad y Urgencia nro. 875/2020).

(2016) es una de las autoras que habla de una crisis de los cuidados que se enmarca de manera más amplia en una contradicción socioreproductiva inherente al capitalismo y que se ha ido transformando históricamente. La autora identifica, así, distintos regímenes de reproducción social que se corresponden con diferentes momentos del capitalismo. En el contexto actual, denominado por la autora como capitalismo financiarizado y globalizador, el régimen de reproducción social es el de familias con dos proveedores, caracterizado por la organización dualizada de la reproducción: mercantilizada para quienes pueden pagarla y privatizada para quienes no. En este régimen, confluyen las luchas emancipatorias con una creciente mercantilización, y, como contrapartida, cierto debilitamiento de la protección social, al tiempo que el imaginario dominante es el individualismo liberal y la igualdad de género. En este marco, lo reproductivo "...se percibe como un residuo retrógrado, un obstáculo que impide el avance en el camino hacia la liberación y del que, de un modo u otro, hay que prescindir" (Fraser, 2016: 128).

Sin embargo, pueden identificarse diferentes corrientes que buscan disputar tal imaginario dominante. Una de ellas es la economía feminista y, particularmente, la economía del cuidado, al poner el sostenimiento de la vida en el centro del análisis, en vez de la acumulación de capital y los mercados y, por ende, lejos de concebir el cuidado como residual, asume un carácter central en la economía. Así, la economía del cuidado se propone visibilizar tanto el rol sistémico del trabajo de cuidado en la economía capitalista, como también las implicancias en los modos de organización del cuidado en la vida económica de los géneros (Rodríguez Enríquez, 2015).

Ciertamente, las discusiones en torno de la remuneración de las actividades de cuidado, de su reconocimiento como un trabajo que, como tal, merece ser remunerado y protegido, retoman este planteo, y buscan fortalecer el movimiento en torno de la protección social, en los términos de Fraser (2016), tanto para quienes cuidan como para quienes son cuidades, al discutir la supremacía del mercado para imponer sus condiciones.

A partir de tales coordenadas conceptuales generales, este trabajo se propone analizar seis proyectos de ley. Existen múltiples y muy diversos proyectos de ley relacionados con diferentes dimensiones y/o concepciones del cuidado. En este trabajo, se ha optado metodológicamente por revisar sólo algunos de ellos de acuerdo a los siguientes criterios: en primer lugar, se revisarán sólo proyectos recientes, ingresados en 2019 y 2020, algunos de los cuales actualmente tienen estado parlamentario, para ver en qué medida los debates que se han dado en los feminismos en las últimas décadas y la particular fuerza que cobraron estos movimientos en nuestro país en los últimos años han permeado estos proyectos; en segundo lugar, dentro de este grupo, se pondrá el foco en aquellos proyectos que otorgan valor económico a las actividades de cuidado, incluyendo particularmente las que se realizan en el ámbito familiar, históricamente no remuneradas. En este sentido, no se tomarán los proyectos de ley que se refieren sólo a quienes realizan trabajos ya remunerados de cuidado, así como tampoco aquéllos relacionados con licencias laborales, que cubren sólo a quienes tienen trabajos remunerados formales o registrados, ni los que se circunscriben al actual contexto de pandemia por COVID-19 que se proponen medidas transitorias en el contexto de emergencia socio sanitaria. Con estos criterios, se han seleccionado los siguientes proyectos:

- a. Asignación por Trabajos de Cuidado.
- b. Promoción y puesta en valor del uso del tiempo de las amas de casa en tareas de cuidado y trabajo doméstico, especialmente incrementado en el actual contexto de la pandemia por covid-19.
- c. Creación del Programa Nacional de Contención al Cuidador.
- d. Régimen de universalización del cuidado y distribución equitativa y solidaria del cuidado.
- e. Creación del Sistema Integral Federal de Cuidados.
- f. Régimen de Promoción y Regularización del Trabajo en Organizaciones Comunitarias.

Estos proyectos de ley se diferencian bastante entre sí, no sólo por su contenido, sino también por la cantidad de firmantes, los partidos políticos a los que representan los firmantes, las alianzas y disputas que implicó su redacción, entre otras dimensiones. En este trabajo, no obstante, se pondrá el foco más en el contenido de los proyectos escritos que en las discusiones parlamentarias o en el proceso previo de su redacción.

3. Entre la familiarización y la corresponsabilidad del cuidado. Una caracterización de los proyectos de ley

En este apartado, se realiza una descripción breve de cada uno de los proyectos, luego se los agrupa y se los analiza en función del agrupamiento.

- a. Asignación por Trabajos de Cuidado. Presentado en la Cámara de Diputados en 2020. Propone la creación de una asignación en el marco del sistema de protección social destinada específicamente a mujeres e identidades feminizadas de 18 a 65 años que realicen trabajos de cuidado no remunerado destinado a personas dependientes. El monto mensual de la asignación se calcularía en base al salario mínimo vital y móvil y a los ingresos de la persona que realiza los trabajos de cuidado y del grupo familiar. Los períodos durante los que se perciba la asignación serían contabilizados como períodos de aportes contributivos realizados al Sistema Integrado Previsional Argentino.
- b. Promoción y puesta en valor del uso del tiempo de las amas de casa en tareas de cuidado y trabajo doméstico, especialmente incrementado en el actual contexto de la pandemia por covid-19. Presentado en la Cámara de Senadores en 2020. Propone la incorporación de una nueva categoría en el Régimen Simplificado de Pequeños Contribuyentes destinada a las amas de casa, definidas como personas que realizan sólo trabajo doméstico y de cuidado no remunerado en su hogar. Las amas de casa podrían adherir

voluntariamente al régimen, lo que les permitiría acceder a prestaciones de salud y previsionales.

- c. Creación del Programa Nacional de Contención al Cuidador. Presentado en la Cámara de Diputados en 2019. Propone la creación de un programa destinado a personas cuya actividad principal sea estar al cuidado de familiares dependientes, sean personas con discapacidad o adultas mayores. Las personas cuidadoras percibirían una prestación económica, cuyo monto sería determinado en función del nivel de dependencia de la persona que requiere cuidados. Se prevé la oferta de cursos de formación para las personas cuidadoras familiares.
- d. Régimen de universalización del cuidado y distribución equitativa y solidaria del cuidado. Presentado en la Cámara de Diputados en 2020. Propone la creación de un sistema transversal a todas las áreas del Poder Ejecutivo Nacional y coordinado con las jurisdicciones provinciales, con el objeto de garantizar la provisión universal de cuidado, que es asumida como una política pública. Tiende a la conformación de un modelo de cuidado solidario y corresponsable entre Estado, comunidad, sindicatos y mercados. Distingue políticas de cuidado según si la provisión sea dentro o fuera del hogar.
- e. Creación del Sistema Integral Federal de Cuidados. Presentado en la Cámara de Senadores en 2019. Propone la creación de un sistema transversal a todas las áreas del Poder Ejecutivo Nacional y coordinado con las jurisdicciones provinciales, con el objeto de garantizar el derecho de las personas al cuidado y promover la corresponsabilidad entre Estado, mercado, sindicatos, comunidad y familias. Entiende el cuidado como un derecho para quienes lo reciben y un trabajo para quienes lo realizan. Define como destinatarios a personas en situación de dependencia y a personas que prestan servicios de cuidado de manera remunerada y no remunerada.
- f. Régimen de Promoción y Regularización del Trabajo en Organizaciones Comunitarias. Presentado en la Cámara de Diputados en 2020. Propone la declaración de interés público del trabajo realizado por las organizaciones

comunitarias y la creación de la Comisión Nacional de Trabajo en Organizaciones Comunitarias, con el objetivo de regularizar las relaciones laborales en tales organizaciones, distinguiéndolas tanto de las relaciones laborales previstas en la Ley de Contrato de Trabajo (Ley 20.744 y sus modificatorias) como de las tareas realizadas bajo el Régimen de Voluntariado Social (Ley 25.855).

Pueden diferenciarse tres grupos: por un lado, aquéllos que hacen énfasis en quienes cuidan dentro del hogar y otorgan valor económico las actividades de cuidado; por otro lado, aquéllos que ponen el foco tanto en quienes brindan como en quienes reciben cuidados, dentro y fuera del hogar; y un tercer grupo que no se refiere específicamente al cuidado, sino al trabajo comunitario, dentro del que se encuentra el cuidado comunitario. A continuación, se caracterizan los proyectos de ley en función de este agrupamiento.

Dentro del primer grupo, se destacan tres proyectos de ley: el de “asignación por trabajos de cuidado” (a), el de “promoción y puesta en valor del uso del tiempo de las amas de casa en tareas de cuidado y trabajo doméstico” (b) y el de “creación de un programa nacional de contención al cuidador” (c). Sendos proyectos hacen hincapié en atender particularmente las situaciones de vulnerabilidad económica de las personas que realizan actividades de cuidado no remuneradas en el ámbito doméstico de manera principal, con énfasis en el cuidado de personas dependientes y en el vínculo familiar entre quien cuida y quien es cuidade. Sin embargo, se diferencian en varios puntos. El primero concibe el cuidado como un trabajo que debe ser remunerado, y aunque se trata de una asignación monetaria no salarial, el cálculo de su monto está relacionado con el salario mínimo vital móvil e incluye aportes jubilatorios. El segundo de los proyectos se refiere al trabajo no remunerado realizado en el hogar y busca ponerlo en valor a través de la creación de una categoría especial dentro del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, que permitiría a las “amas de casa” (tal como se denomina a las destinatarias del proyecto) acceder a prestaciones de salud y previsionales, mediante su adhesión

voluntaria. Por su parte, el tercer proyecto hace referencia a una “prestación económica” sin contemplar contribuciones a la seguridad social y sin referencia de montos asociadas al salario mínimo vital móvil, sino al grado de dependencia de la persona que requiere cuidados. Asimismo, mientras el primero de los proyectos tiene perspectiva de género, dado que refiere particularmente a las mujeres e identidades feminizadas como destinatarias principales de la asignación (con la posibilidad de acceso para varones sólo de manera excepcional), el segundo proyecto habla de “amas de casa” en femenino, y el tercer proyecto no hace alusión específica al género de las personas destinatarias y, además, está escrito en el falazmente llamado “genérico masculino.” Si bien en los tres proyectos se hace referencia específicamente al cuidado de personas dependientes, en el primero y el segundo de ellos se incluye a niños y adolescentes y en el tercero no, sólo se refiere a personas mayores y/o con discapacidad. Por último, puede destacarse en relación con estos proyectos de ley que sólo el tercero de ellos hace referencia a instancias de formación para quienes cuidan.

En los tres proyectos subyace la familiarización del cuidado. Las acciones propuestas están menos orientadas a redistribuir las tareas de cuidado, sea entre los géneros, sea con otros ámbitos más allá del hogar, que a reconocer monetariamente o en términos de acceso a prestaciones de seguridad social a quienes las realizan en el hogar.

Pero, ¿es sólo a nivel familiar o doméstico que se resuelven los cuidados? No. Razavi (2007) habla del diamante del cuidado para referir al modo en que se combina la acción de diferentes instituciones en torno del cuidado: el Estado, el mercado y las familias, instituciones destacadas desde los debates en torno de los Estados de Bienestar (Esping-Andersen, 1993; Orloff, 1993), pero, además, en contextos de pobreza y desigualdad, se suman como actores de relevancia las organizaciones comunitarias. En relación con esta definición, Faur (2014: 26) habla de la organización social y política del cuidado para hacer referencia a la configuración que surge del cruce entre las instituciones que regulan y proveen

cuidados (Estado, mercado, familias, comunidad) y los modos en que los hogares acceden a ellos, de acuerdo a los distintos niveles socioeconómicos y a la composición de quienes integran esos hogares en términos de género. En América Latina en general y en Argentina en particular, el trabajo de cuidado tiende a distribuirse desigualmente entre estas instituciones y entre los géneros, al ser los hogares los que lo asumen mayoritariamente y, dentro de ellos, las mujeres (Rodríguez Enríquez, 2015), lo que da cuenta del potencial del cuidado para profundizar o disminuir las desigualdades sociales.

El segundo grupo de proyectos de ley hace referencia a esas otras instituciones y actores sociales de relevancia en la organización social y política del cuidado. Dentro de este grupo, se destacan dos proyectos: el de “sistema federal integral de cuidado” (d) y el de “universalización del cuidado” (e). En ellos, se habla de la corresponsabilidad del cuidado entre Estado, mercado, familias, comunidad y sindicatos, excediendo el ámbito familiar o doméstico. Las personas que son destinatarias son tanto quienes reciben cuidado como quienes lo proveen; en este sentido, se incluye a quienes realizan trabajo remunerado de cuidado, así como también no remunerado. El cuidado es considerado tanto un derecho para quien lo recibe como una actividad con valor económico para quien lo realiza. Quienes reciben cuidado son caracterizadas como personas en situación de dependencia, relacionadas con momentos del ciclo vital (niñez y ancianidad), así como con situaciones de discapacidad y enfermedad. En términos de género, buscan promover la corresponsabilidad entre varones y mujeres.

En relación con los grupos de personas caracterizadas por su situación de dependencia, Faur y Pereyra (2018) destacan que, aun cuando los niveles de cobertura de los servicios de cuidado en la primera infancia son bastante bajos, la percepción de las dificultades para la provisión de cuidado de niños de hasta 4 años es muy baja, asociándose mayoritariamente a la falta de familiares que queden al cuidado de los niños. El cuidado en esta franja etaria se asume como familiar y aparece poco problematizada la escasez de servicios que permitan su

desfamiliarización. En el caso del cuidado de adultos mayores de 65 años con dependencia, un porcentaje más alto de hogares que en el caso de los niños percibe dificultades para la provisión de cuidados y estas dificultades están mayoritariamente asociadas a la falta de servicios privados o públicos. (Faur y Pereyra, 2018)

Particularmente, el proyecto de “universalización del cuidado” (e) se refiere a ciertas políticas específicas que pueden favorecerse para garantizar la provisión universal de cuidados, tanto dentro como fuera del hogar, y hace explícita la incorporación al sistema de seguridad social a quienes realizan de manera exclusiva tareas de cuidado en el hogar, así como estrategias de inserción laboral para quienes lo hayan hecho durante más de 5 años.

El tercer grupo de proyectos de ley que se ha diferenciado no está relacionado exclusivamente con el cuidado, sino, de manera más general, con el trabajo comunitario, con ese cuarto pilar que introduce Razavi (2007), que aparece como fundamental en contextos de pobreza. El ámbito comunitario aparece como un ámbito con características particulares, en el que se presentan ciertas tensiones en torno de su carácter desinteresado, altruista, solidario que puede entrar en contradicción con su realización a cambio de la percepción de un pago en dinero o “en especies”. Esta tensión o contradicción tiende a invisibilizar y/o devaluar el trabajo realizado, usualmente poco o no remunerado. Así, la construcción del cuidado comunitario como trabajo representa un desafío por los significados que históricamente se han asignado tanto a lo comunitario como al cuidado infantil. Se da aquí una suerte de doble reforzamiento del carácter afectivo, desinteresado, tanto por el lado de las disposiciones de quienes cuidan, como por los atributos valorados en el ámbito comunitario (Zibecchi, 2014). Desarmar, deconstruir estas fuertes asociaciones respecto del cuidado y, aún más, del cuidado comunitario, para asociarlo con la categoría de trabajo, remunerado y protegido, resulta, pues, una tarea no tan sencilla que uno de los proyectos de ley seleccionados se propone abordar.

El proyecto de “régimen de promoción y regularización del trabajo en organizaciones comunitarias, elaborado en conjunto con organizaciones comunitarias” (f),^{IV} si bien no se refiere específicamente al cuidado, incluye las iniciativas comunitarias de cuidado, entre otras. Es decir, entendiendo que el universo de trabajadores comunitarios es heterogéneo y lejos está de agotarse en las tareas de cuidado comunitario, lo cierto es que quienes realizan las labores en los centros comunitarios de cuidado infantil son en su amplísima mayoría trabajadores comunitarios. En tal sentido es que se considera pertinente detenerse en este proyecto de ley.

En este proyecto, el cuidado que se realiza en el ámbito comunitario aparece como un trabajo, pero no cualquier trabajo, sino uno que porta ciertas especificidades que lo vinculan con otras actividades comunitarias: no se trata de un trabajo meramente mercantil, ni estrictamente voluntario, sino que el trabajo comunitario aparece estrechamente ligado a la promoción y protección de derechos y a la ayuda social directa; además, los trabajadores comunitarios persiguen el mismo fin que la organización en la que trabajan. En virtud de estas características distintivas, así como de la inadecuación a las mismas de la normativa vigente, es que se propone un régimen de trabajo específico a través del proyecto de ley, en el que se les reconozcan derechos laborales a estos trabajadores, tales como el cobro de un salario, los aportes a la seguridad social y la percepción de asignaciones familiares, así como también la función social y pública que desempeñan en torno de la protección y promoción de derechos y la ayuda social directa.

Al revisar las comisiones parlamentarias a las que fueron giradas estos proyectos, se encuentra que, si bien, al menos en sus fundamentos, todos hacen referencia a la particular afectación histórica de las mujeres a las tareas de cuidado no remuneradas, sólo dos proyectos fueron girados a la comisión de mujeres y

^{IV} También puede destacarse el Estatuto de Trabajadoras y Trabajadores Sociocomunitarios, que, si bien tiene características similares, no fue formalmente presentado en ninguna de las dos Cámaras por el momento, pero ha sido presentado en 2020 al entonces ministro de Desarrollo Social de la Nación, Daniel Arroyo.

diversidad, el de “universalización del cuidado” y el de “asignación por trabajos de cuidado”, que son los que incorporan más claramente la perspectiva de género en su articulado y no sólo en sus fundamentos. Otra observación que puede realizarse es que, aun cuando en todos los proyectos se reconoce el valor económico de las tareas de cuidado, y en algunos casos hay referencias a la protección social y al carácter de trabajo que asumen, sólo un proyecto fue girado a la comisión de legislación del trabajo (“régimen de promoción y regularización del trabajo en organizaciones comunitarias”) y sólo dos de los proyectos, el de “asignación por trabajos de cuidado” y el de “promoción y puesta en valor del uso del tiempo de las amas de casa” fueron girados a la comisión de previsión y seguridad social, mientras que los tres restantes fueron girados a la comisión de acción social y salud pública, de la Cámara Baja, y a su equivalente en la Cámara Alta, la comisión de población y desarrollo humano.

Los proyectos, a su vez, proponen institucionalidades diferentes: uno busca crear un programa nacional, que en general suelen ser acotados sectorialmente, en sus objetivos y en las partidas presupuestarias asignadas; otros se proponen la creación de una asignación entre otras asignaciones de la seguridad social, o bien, una categoría contributiva especial para el acceso a prestaciones de seguridad social, y otros buscan crear un régimen o un sistema, con una concepción integral e intersectorial, lo que requiere coordinación de diferentes dependencias y jurisdicciones del gobierno.

4. ¿Hacia una ciudadanía del cuidado? Algunas claves de análisis de los proyectos de ley seleccionados

Luego de haber caracterizado brevemente los proyectos de ley seleccionados, se realizan a continuación algunas reflexiones analíticas en relación con bibliografía sobre cuidado y género.

Htung y Weldon (2010) presentan una tipología para clasificar las políticas que buscan promover la equidad de género de acuerdo a dos principales criterios: según si desafían o no la doctrina del discurso sagrado de los principales grupos culturales de la sociedad y según si se proponen avanzar en derechos de mujeres como grupo de status o si se proponen atender las inequidades de clase entre mujeres. En el caso de los proyectos de ley aquí estudiados, podría afirmarse, según tal tipología, que se trata de propuestas no doctrinarias, ya que no contradicen la doctrina explícita ni el discurso sagrado de la religión dominante (como sí lo hacen otras políticas, por ejemplo, las relacionadas con el derecho al aborto). Además, en la medida en que se proponen intervenir sobre quienes realizan el trabajo de cuidado y las condiciones en que lo hacen, proponiendo en todos los casos su reconocimiento y remuneración y, en algunos casos, su redistribución entre diferentes instituciones y entre los géneros, se trata de propuestas que aluden a los derechos de las mujeres atendiendo a su clase o, al menos, a su situación socioeconómica, para que cuidar no implique empobrecerse, sea por tener que reducir o anular el trabajo remunerado para realizar el trabajo de cuidado no remunerado, sea por tener que dedicar parte de los ingresos familiares a pagar a alguien más para que cuide, al no contar con servicios gratuitos universales. Tal vez el proyecto que más se propone avanzar al respecto es el de “universalización del cuidado”, precisamente al plantear el cuidado como un derecho universal, de todas las personas, independientemente de su nivel socioeconómico y del territorio en el que viva. En un sentido similar, puede retomarse el planteo de Fraser (1997) acerca de las políticas de redistribución y reconocimiento, en tanto que la discusión que plantean los proyectos de ley sobre la remuneración de las actividades de cuidado busca su reconocimiento como trabajo, asociado en algunos casos a derechos laborales y/o de seguridad social, y, en tal sentido, implica no sólo reconocer la especificidad del trabajo de cuidado, sino también una discusión acerca de la redistribución socioeconómica.

Como sugieren Htung y Weldon (2010), la capacidad del Estado para aplicar las leyes y para desafiar a los grupos socialmente dominantes es uno de los factores relevantes para alcanzar la equidad de género. Los Estados débiles tienden a avanzar más en políticas que atienden al status de mujeres que en políticas que atienden a las diferencias de clase o socioeconómicas entre ellas; no porque la severidad del problema sea menor, sino porque la capacidad del Estado de dar respuesta a ese problema sí lo es. La discusión que proponen estos proyectos de ley seleccionados apunta a revisar las diferencias socioeconómicas que se presentan al cuidar de manera no remunerada. Según la tipología propuesta por Htung y Weldon (2010), Argentina contaría con un avance considerable en políticas que promueven la equidad atendiendo al status de género (en el derecho familiar, en la prevención y eliminación de la violencia de género, en la paridad de género en ámbitos de representación política, en la legalización del aborto). Pero los avances en políticas que atiendan a las diferencias de clase o socioeconómicas entre los géneros y dentro de un mismo género serían más limitados, principalmente en lo que hace a las licencias por maternidad y paternidad y al acceso a servicios de cuidado. Faur (2018) ha dado cuenta de ello al realizar un análisis de los contrapuntos entre el derecho de familia y el derecho laboral en Argentina, mostrando que, mientras el derecho de familia logró grandes avances en la equidad entre los géneros, el derecho laboral sigue un canon heteronormativo en el que los varones siguen siendo concebidos como proveedores y las mujeres como cuidadoras.

Los proyectos de ley seleccionados vuelven sobre esa concepción de las mujeres como cuidadoras, para visibilizar las tareas que realizan en tanto tales y para proponer o bien un reconocimiento de ese rol (sea a través de una asignación monetaria o del acceso a la seguridad social), o bien una mayor corresponsabilidad entre los géneros y entre diferentes instituciones, para que no sigan siendo las mujeres en sus hogares las más sobrecargadas con las tareas de cuidado. En tal sentido, buscan llevar al debate parlamentario la discusión sobre los modos en que

la dedicación a las tareas de cuidado de manera no remunerada impacta de manera diferente en los géneros y en las clases.

Como advierten Esquivel y Pereyra (2017) al estudiar tres ocupaciones de cuidado en Argentina (docencia, enfermería y trabajo en casas particulares), las imágenes de la propia ocupación a las que apelan quienes cuidan, los sentidos que les otorgan son de relevancia en la medida en que esas imágenes orientan los modos en que se enfrentan las condiciones (adversas) en que se realizan esas actividades. En otras palabras, en función de la concepción que se tenga sobre la labor que realizan serán también los términos en que los trabajadores de estas ocupaciones de cuidado planteen la lucha por sus derechos laborales. En el caso de los proyectos de ley aquí analizados, podría decirse que aún se encuentran un paso más atrás que las ocupaciones mencionadas, en la propia discusión acerca del carácter laboral que revisten las actividades de cuidado que actualmente no se remuneran.

Para profundizar en esa discusión acerca del carácter de las actividades de cuidado, puede retomarse a Arango Gaviria (2011), que afirma que el "...carácter múltiple, simultáneo y contradictorio en la construcción de identidades que hoy se reconoce a todos los agentes sociales, ha tenido una expresión particular en el caso de las mujeres" (Arango Gaviria, 2011: 95), en virtud de su "doble presencia" en la familia y el mercado. En particular, en el caso del trabajo de cuidado, tienden a confundirse la identidad de género con la identidad profesional. La autora se refiere a tres ejes para abordar las relaciones entre identidad y trabajo de cuidado: la invisibilidad, la servidumbre y la profesionalización.

Siguiendo el planteo de Arango Gaviria (2011), puede afirmarse que el abordaje de las relaciones entre identidad y trabajo de cuidado no remunerado en los proyectos de ley aquí estudiados, oscila entre la invisibilidad o la naturalización de estas actividades, cuyas competencias y saberes interpersonales y emocionales son escasamente valorados o no reconocidos como tales, y la lucha por la

profesionalización, por disociar las competencias y saberes incorporados en los trabajos de cuidado de las cualidades naturales de las mujeres, incluyendo la remuneración. La autora habla de una combinación paradójica en las estrategias desarrolladas y en las identidades y sentidos construidos por los trabajadores de cuidado de la defensa de la especificidad del trabajo de cuidado como trabajo emocional y moral que debe ser reconocido y valorado, con la lucha por la profesionalización, la formación institucionalizada y la remuneración (Arango Gaviria, 2011: 106 y 107).

En el caso del cuidado comunitario, aunque en el proyecto de “régimen de promoción y regularización del trabajo en organizaciones comunitarias” no hay referencias concretas a instancias de formación, Zibecchi (2014), al analizar las lógicas de inserción de las mujeres en los centros comunitarios, se refiere tanto a la capitalización de sus experiencias previas de cuidado, en sus propios hogares o de manera remunerada como trabajadoras de casas particulares, como también a sus expectativas de profesionalización para hacer valer sus saberes.

En el caso del cuidado familiar realizado en los hogares, aun cuando en los proyectos de ley analizados aparece la retribución económica por la realización de tales actividades, la cuestión de la profesionalización aparece más difusa. Este poco o nulo énfasis en la formación institucionalizada de quienes cuidan en el hogar tal vez sea un obstáculo para asociar los trabajos de cuidado con una identidad profesional y puede entrañar cierto riesgo de perpetuar la asociación entre trabajos de cuidado e identidad de género. O tal vez, por el contrario, sea una oportunidad para promover una ética del cuidado que pueda convertirse en una nueva norma del trabajo y la organización social (Arango Gaviria, 2011: 107) y de la democracia y la ciudadanía (Tronto, 2015). Aun así, subyace en todos los proyectos la idea de que cuidar implica procesos prolongados de aprendizaje y experiencia que no son reconocidos y que se proponen empezar a reconocer. Y en el proyecto del “creación del programa nacional de contención al cuidador familiar” hay una referencia explícita de brindar cursos de formación a los cuidadores familiares.

Desde una perspectiva un tanto diferente, pensando el cuidado en estrecha relación con la política, la democracia y la ciudadanía, Tronto (2015) desarrolla las cinco fases del buen cuidado para analizar las prácticas concretas. Pueden analizarse los proyectos de ley según las fases en las que realizan mayor hincapié. Todos los proyectos contemplan las tres primeras fases, o sea, identifican necesidades de cuidado, asignan responsabilidades en relación con las necesidades identificadas y se refieren al acto concreto de cuidar.

Pero en relación con la cuarta y la quinta fase pueden realizarse algunas observaciones. La cuarta fase hace referencia a la recepción del cuidado, implica indagar en si el cuidado es exitoso, si satisface la necesidad que se propone atender, o sea, indagar en la calidad del cuidado que se brinda. En tal sentido, puede afirmarse que los proyectos de ley que tienen como destinatarios no sólo a quienes cuidan sino también a quienes son cuidadas hacen un mayor énfasis en esta fase, es decir, el de “sistema federal integral de cuidado” y el de “universalización del cuidado.”

La quinta fase propuesta por Tronto (2015) implica repensar la propia democracia y, por lo tanto, alude a algo mucho más complejo que los actos individuales de cuidado; se refiere a la ciudadanía en su conjunto, comprometida solidariamente entre sí en torno del cuidado. Implica pensarnos a nosotres mismas no sólo como trabajadores y consumidores sino también como sujetos de cuidado, pasibles tanto de dar como de recibir cuidados a lo largo de nuestra vida; implica también repensar socialmente cómo valoramos el tiempo que dedicamos a cuidar y hacer de cuidado un valor central de la democracia y un atributo de la ciudadanía (Tronto, 2015).

En cierta medida, el solo planteo de remunerar el trabajo de cuidado implica darle otra valoración. Sin embargo, la quinta fase de Tronto (2015) hace una referencia más amplia en términos de los principios que rigen la democracia, de modo que el mero hecho de remunerar el trabajo de cuidado, aun cuando significa

sin dudas un gran avance, no es suficiente. La consideración del cuidado como derecho y con una corresponsabilidad no sólo dentro de las familias entre varones y mujeres, sino también del Estado, el mercado, la comunidad y los sindicatos, como señalan algunos proyectos de ley, puede interpretarse como un avance en relación con la quinta fase que propone Tronto (2015), en la medida en que se proponen avanzar en una reasignación de las responsabilidades de cuidado que no recaiga sólo en las familias y, dentro de ellas, en las mujeres, como sucede mayoritariamente hoy (Rodríguez Enríquez, 2015), sino que se distribuya de manera más solidaria y equitativa entre géneros y entre distintas instituciones, además de las familias.

En esta quinta fase se pone de manifiesto la concepción amplia del cuidado de la autora, no sólo en términos del cuidado de personas en situación de dependencia, sino como una actividad que incluye cada cosa que realizamos las personas para mantener, reparar y dar continuidad a nuestro mundo, de manera de poder vivir en él de la mejor manera posible; ello nos incluye a nosotres mismas, nuestros cuerpos y nuestro entorno, en una compleja red que sostiene la vida (Tronto y Fischer, 1993, citadas en Tronto, 2015: 3). Esta definición hace hincapié en el cuidado como actividad esencial para el sostenimiento de la vida, en la interdependencia que implica y en la noción de que todas las personas cuidamos y requerimos cuidados a lo largo de nuestras vidas. En los proyectos de ley analizados, esta concepción amplia del cuidado es referida en el de “universalización del cuidado” y en el de “asignación por trabajos de cuidado”, mientras que en los proyectos de “creación del programa nacional de contención al cuidador”, “asignación por trabajos de cuidado” y de “promoción y puesta en valor del uso del tiempo de las amas de casa”, el cuidado está referido exclusivamente al cuidado de personas en situación de dependencia.

5. Reflexiones finales

En este trabajo han sido analizados a la luz de bibliografía sobre cuidado seis proyectos de ley nacionales recientes que, aunque con diferencias entre sí, se proponen reconocer el valor económico y social del trabajo de cuidado no remunerado. Algunos proyectos están más enfocados en los cuidados familiares dentro de los hogares y, en tal sentido, no cuestionan la familiarización del cuidado. Otros proyectos plantean la corresponsabilidad de las familias y de otras instituciones en torno del cuidado. No obstante, tal tendencia a la desfamiliarización del cuidado no necesariamente implica una distribución más equitativa del cuidado entre los géneros si las actividades de cuidado siguen recayendo mayoritariamente en mujeres y si esas mujeres no cuentan con condiciones laborales favorables para realizar esas actividades. Esta es una de las cuestiones que busca atender los proyectos de ley sobre el trabajo comunitario, en particular, y, de manera más general, los proyectos de “universalización del cuidado” y del “sistema integral federal de cuidados”. Mientras algunas de estas iniciativas buscan promover una jerarquización del trabajo de cuidado no remunerado que se realiza cotidianamente en los hogares o, al menos, una mayor redistribución entre distintas instituciones y actores sociales, otras proponen medidas que, aunque pueden permitir aliviar la carga de cuidado de mujeres que hoy se encuentran empobrecidas y/o sobrecargadas al tener que combinar trabajo remunerado y no remunerado, tienen más dificultades para remover las desigualdades de género y clase en torno del cuidado.

La discusión acerca del trabajo de cuidado no remunerado implica, como se ha visto a lo largo del trabajo, una discusión acerca de la redistribución y de la corresponsabilidad del cuidado. Las políticas propuestas por los proyectos de ley son financieramente costosas para el Estado, ya que se proponen remunerar un trabajo que actualmente no se remunera. Sería importante indagar en si es este uno de los motivos por los que este tipo de proyectos pierden estado parlamentario sin

discutirse en ninguna de las dos Cámaras^v y qué otros factores influyen en que no se discutan.

El trabajo realizado entre noviembre de 2020 y julio de 2021 por la comisión redactora del anteproyecto del sistema integral de cuidados con perspectiva de género, creada por la resolución 309/2020 del Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad de la Nación, podría ser un indicio de una mayor apertura a la discusión de estos temas, en tanto es un Ministerio del propio Poder Ejecutivo Nacional el que ha liderado un proceso de discusión y elaboración de un anteproyecto de ley sobre el cuidado. La propuesta del anteproyecto fue elevada en julio de 2021 al presidente de la Nación y en mayo de 2022 fue enviada al Congreso el proyecto de ley “Cuidar en igualdad. Sistema Integral de Políticas de Cuidados de Argentina (SINCA)”, pero a la fecha de envío de este trabajo para su publicación aún no había comenzado a tratarse en las comisiones parlamentarias a las que se envió (Mujeres y diversidad, Legislación del trabajo, Presupuesto y hacienda). Es decir, si bien esto podría ser un indicio de cierta intencionalidad del gobierno nacional por abordar este tema, aún se encuentran dificultades para la discusión parlamentaria.

En la medida en que se avance en la discusión de estos proyectos, en su eventual efectivización como leyes y su implementación como políticas públicas, se podrán seguir profundizando los análisis respecto del reconocimiento y la redistribución del cuidado, de su corresponsabilidad, de su ejercicio como un derecho, de su remuneración y su protección social. Por lo pronto, se trata de una discusión necesaria de dar y que, aunque estuvo obturada durante mucho tiempo, ahora está abierta, lo que constituye una oportunidad histórica para que la organización social y política del cuidado sea más igualitaria.

Documentos

^v En 2015, se logró la media sanción en la Cámara de Diputados del proyecto de ley de “política federal de cuidados para la primera infancia”. Sin embargo, este proyecto no llegó a discutirse en la Cámara de Senadores.

Proyecto de ley “Asignación por Trabajos de Cuidado.” Iniciado en: Cámara de Diputados de la Nación. Expediente 3816-D-2020. Presentado el 28/07/2020.
<https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2020/PDF2020/TP2020/3816-D-2020.pdf>

Proyecto de ley “Creación del Programa Nacional de Contención al Cuidador.” Iniciado en: Cámara de Diputados de la Nación. Expediente 1459-D-2019. Presentado el 04/04/2019.
<https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=1459-D-2019>

Proyecto de ley “Creación del Sistema Integral Federal de Cuidados.” Iniciado en: Cámara de Senadores de la Nación. Expediente S-2042/19. Presentado el 04/07/2019.
<https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/2042.19/S/PL>

Proyecto de ley “Política Federal de Cuidados para la Primera Infancia.” Iniciado en: Cámara de Diputados de la Nación. Expediente 3373-D-2015. Obtuvo media sanción de la Cámara de Diputados el 26/11/2015.
<https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=3373-D-2015&tipo=LEY>

Proyecto de ley “Promoción y puesta en valor del uso del tiempo de las amas de casa en tareas de cuidado y trabajo doméstico, especialmente incrementado en el actual contexto de la pandemia por covid-19.” Iniciado en: Cámara de Senadores de la Nación. Expediente S-1123/20. Presentado el 04/06/2020.
<https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1123.20/S/PL>

Proyecto de ley “Régimen de Promoción y Regularización del Trabajo en Organizaciones Comunitarias”. Iniciado en: Cámara de Diputados de la Nación. Expediente 3789-D-2020. Presentado el 27/07/2020.
<https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/resultados-buscador.html>

Proyecto de ley “Régimen de universalización del cuidado y distribución equitativa y solidaria del cuidado.” Iniciado en: Cámara de Diputados de la Nación. Expediente 0715-D-2020. Presentado el 12/03/2020.
<https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=0715-D-2020>

Resolución 309 de 2020 [Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad de la Nación]. Creación de la Comisión Redactora de un Anteproyecto de Ley para un Sistema Integral de Cuidados con Perspectiva de Género. 30 de octubre de 2020. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/236710/20201030>

Bibliografía

ARANGO GAVIRIA, Luz (2011). El trabajo de cuidado: ¿servidumbre, profesión o ingeniería emocional? En L. Arango Gaviria y P. Molinier (Comps.), *El trabajo y la ética del cuidado* (pp. 91-109). Bogotá: La Carreta Social.

ESQUIVEL, Valeria y PEREYRA, Francisca (2017). Las condiciones laborales de las y los trabajadores del cuidado en Argentina. Reflexiones en base al análisis de tres ocupaciones seleccionadas. *Trabajo y Sociedad*, (28), 55-82. https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/28%20DOSSIER%2004%20PEREYRA%20FRANCISCA_ESQUIVEL%20Trabajadoras%20del%20cuidado%20Editado.pdf

FAUR, Eleonor (2014). La organización social y política del cuidado. En *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual* (pp. 25-53). Buenos Aires: Siglo XXI editores.

FAUR, Eleonor (2018). Género, diversidad sexual y conciliación familia-trabajo. Contrapuntos entre el derecho de familia y el derecho laboral. *Derecho y Ciencias Sociales*, (19), 45-62. <https://doi.org/10.24215/18522971e038>

FAUR, Eleonor y PEREYRA, Francisca (2018). Gramáticas del cuidado. En J. Piovani. y A. Salvia (Coords.), *La Argentina del siglo XXI: Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual: Encuesta Nacional sobre la Estructura Social* (pp. 497-532). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores. http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20190704041228/La_Argentina_en_el_siglo_XXI.pdf

FRASER, Nancy (1997). ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas en torno a la justicia en una época “postsocialista”. En *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas*

sobre la posición postsocialista (pp. 17-54). Bogotá: Siglo del Hombre, Universidad de los Andes.

FRASER, Nancy (2016). Contradicciones entre el capital y los cuidados. *New Left Review*, (100), 111-132. <https://newleftreview.es/issues/100/articles/nancy-fraser-el-capital-y-los-cuidados.pdf>

HTUN, Mala y WELDON, Laurel (2010). When do governments promote women's rights? A framework for the comparative analysis of sex equality policy. *Perspectives on Politics*, 8(1), 207-216. <https://doi.org/10.1017/S1537592709992787>

ORLOFF, Ann (1993). Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States. *American Sociological Review*, 58(3), 303–328. <https://doi.org/10.2307/2095903>

RAZAVI, Sarah (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 3). Ginebra: United Nations Research Institute for Social Development. [https://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/2DBE6A93350A7783C12573240036D5A0/\\$file/Razavi-paper.pdf](https://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/2DBE6A93350A7783C12573240036D5A0/$file/Razavi-paper.pdf)

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina (2015). Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. *Revista Nueva Sociedad*, (256), 30-44. <https://nuso.org/articulo/economia-feminista-y-economia-del-cuidado-aportes-conceptuales-para-el-estudio-de-la-desigualdad/>

SCOTT, Joan (2000). El género: una categoría útil para el análisis histórico. En M. Lamas (Comp.), *El género. La construcción cultural de la diferencia sexual* (pp. 265 a 302). México: PUEG/ Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

TRONTO, Joan (2015). *Who Cares? How to reshape a democratic politics*. New York: Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/9781501702761>