

# DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE A LA CRISIS DE LOS CUIDADOS

## El impacto de la pandemia

en los hogares con niñas, niños y  
adolescentes a cargo de mujeres



Ministerio de Economía  
**Argentina**



JOINT SDG FUND  
FONDO CONJUNTO PARA LOS ODS

unicef 

para cada niño

## AUTORIDADES

### MINISTRO DE ECONOMÍA

Martín Guzmán

### SECRETARIO DE POLÍTICA ECONÓMICA

Fernando Morra

### DIRECTORA NACIONAL DE ECONOMÍA, IGUALDAD Y GÉNERO

Mercedes D'Alessandro

### REPRESENTANTE DE UNICEF ARGENTINA

Luisa Brumana

### REPRESENTANTE ADJUNTA DE UNICEF ARGENTINA

Olga Isaza

### ESPECIALISTA EN INCLUSIÓN SOCIAL Y MONITOREO DE DERECHOS DE UNICEF ARGENTINA

Sebastián Waisgrais

### REVISIÓN Y SUPERVISIÓN DE CONTENIDOS

Mercedes D'Alessandro, Sol Prieto, Ximena de la Fuente, Celina Santellán y Carolina Zanino - DNEIyG  
Sebastián Waisgrais, Carolina Aulicino, Javier Curcio, Julia Frenkel – UNICEF

### AUTORÍA

El presente documento fue elaborado por la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género y UNICEF, sobre la base de un reporte de investigación realizado por Roxana Maurizio y Mora Straschnoy.

**Coordinación editorial:** Matías Bohoslavsky

**Edición:** Laura Efrón

**Diseño y diagramación:** Florencia Zamorano

El presente documento fue realizado como parte de las actividades acordadas entre MECON y UNICEF y en el marco del Programa Interagencial **“Primera Infancia y Sistema Integral de Ciudadanos”**, del Fondo Conjunto para los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y no sean utilizados con fines comerciales.

Mayo 2021

Buenos Aires, Argentina

Primera edición

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

buenosaires@unicef.org

www.unicef.org.ar

Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género (DNEIyG)

eig@mecon.gov.ar

<https://www.argentina.gob.ar/economia/igualdadygenero>



# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>4</b>
<b>EMPLEO, INGRESOS Y PANDEMIA: EL IMPACTO DIFERENCIADO SOBRE LAS MUJERES Y NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES</b> .....	<b>9</b>
Desigualdades de ingresos en los hogares urbanos .....	10
Desigualdades laborales en los hogares .....	12
Inestabilidad ocupacional .....	20
Incidencia y composición de la pobreza y la indigencia .....	20
<b>LAS TAREAS DE CUIDADO Y SU DISTRIBUCIÓN: LA SITUACIÓN DE LOS HOGARES CON NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES</b> .....	<b>22</b>
Oferta de cuidados .....	23
La feminización y la participación de niños, niñas y adolescentes en los cuidados .....	27
<b>LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y CUIDADO DURANTE LA PANDEMIA Y SU IMPACTO EN LAS MUJERES</b> .....	<b>30</b>
<b>LA CRISIS DE LOS CUIDADOS FRENTE A LA PANDEMIA: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CERRAR BRECHAS DE DESIGUALDAD</b> .....	<b>34</b>
Fortalecimiento institucional .....	35
Empleo e ingresos .....	36
Protección social y de ingresos .....	37
Servicios para cuidar .....	38
Tiempo para cuidar .....	39
Infraestructura para cuidar .....	39
<b>UNA REACTIVACIÓN ECONÓMICA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO Y NIÑEZ</b> .....	<b>41</b>
<b>REFERENCIAS</b> .....	<b>44</b>

# INTRODUCCIÓN

La crisis generada por la pandemia de COVID-19 reforzó las desigualdades económicas preexistentes y tuvo un impacto asimétrico sobre los/as trabajadores/as informales, especialmente las mujeres y los/as jóvenes, que perdieron empleos e ingresos. Esta situación se agudizó en los hogares monomarentales con niñas, niños y adolescentes (NNyA), donde sobre las mujeres también pesa el incremento de las tareas domésticas y de cuidados. Como se ha mostrado en diversas investigaciones, la distribución asimétrica de los cuidados, que recaen sobre las mujeres, es un factor de desigualdad.

Las medidas de emergencia sanitaria, implementadas a los fines de disminuir los contagios y muertes por COVID, involucraron el aislamiento o distanciamiento social<sup>1</sup>, lo que significó el cierre físico de espacios de primera infancia, escuelas, centros culturales, clubes, espacios de sociabilización para niñas, niños y adolescentes durante gran parte del año 2020. Esto acrecentó las tareas de cuidado y domésticas y tuvo efectos sobre las niñas, niños y adolescentes. En este contexto, los hogares con NNyA a cargo de una mujer (monomarentales) han sido los más afectados por la doble crisis: la económica y la crisis de los cuidados.

Ante esta crisis que atraviesa la Argentina y el mundo por el COVID-19, durante 2020 el Estado argentino llevó adelante políticas económicas inéditas a la vez que reforzó la protección social. Se implementaron transferencias de dinero para sectores vulnerables, se asistió a empresas para sostener el empleo, se amplió la cobertura de la asistencia alimentaria, se otorgaron licencias para cuidar, se fortalecieron programas sociales, se apuntaló la infraestructura de cuidados, entre otras. El esfuerzo fiscal del paquete de asistencia y contención ante la pandemia equivale al 6,6% del PIB (ONP, 2020). A su vez, los cuidados han tomado, por primera vez, un rol protagónico en el debate y diseño de la protección social así como en la perspectiva de recuperación económica y productiva de 2021. Este accionar logró amortiguar el efecto de la crisis del COVID sobre los indicadores socioeconómicos.

Las consecuencias de la pandemia COVID-19 en el mercado laboral muestran una situación sin precedentes. Debido a las brechas de desigualdad estructurales, los efectos negativos sobre la economía tienden a reforzarse: clase social, formalidad/informalidad laboral, ubicación geográfica, urbanidad, nivel de ingresos, género y edad, son factores determinantes de las po-

1. ASPO: aislamiento social preventivo y obligatorio; DISPO: distanciamiento social preventivo y obligatorio.





sibilidades para afrontar la pandemia. En Argentina, antes de la pandemia, 5 de cada 10 mujeres participaba en el mercado de trabajo. **Hacia el segundo trimestre de 2020 cuando los contagios iban en aumento y las medidas de ASPO eran entonces más estrictas, las que participaban en el mercado laboral eran 4 de cada 10. En el momento de mayor cierre de la economía argentina, la tasa de participación económica de las mujeres caía 8,2 puntos porcentuales (pp), dejándolas en un nivel comparable al de dos décadas atrás. Más de 1 millón y medio de mujeres salieron de la actividad.** La situación más crítica se observa en las mujeres jefas de hogar sin cónyuge y con niños, niñas y adolescentes a cargo. Para ellas, **la caída en la actividad fue de 14 pp.** Es decir, **quienes enfrentan las mayores cargas de cuidados son las que se vieron más afectadas por la crisis.** Por este motivo es que, como se expondrá más adelante, buena parte de las respuestas que se pusieron en marcha desde el Estado están dirigidas al sector de trabajadoras informales con hijos e hijas.

La tasa de desocupación también sufrió el embate de la crisis: **pasó de 8,9% a 11,7% para la población en general, y de 9,5% a 13,1% para las mujeres.** Sin embargo, ese aumento no refleja con claridad la totalidad de las personas que se quedaron sin trabajo. Muchas de ellas no fueron contabilizadas como desocupadas porque para ser consideradas como tales debían encontrarse buscando activamente un empleo. Quienes perdieron su trabajo y no buscaron activamente otro pasaron a la categoría de “inactividad”. De este modo, **entre el cuarto trimestre de 2019 y el segundo de 2020 unas 3,4 millones de personas pasaron a la inactividad, quedando fuera del mercado laboral. De no haber existido ese traslado hacia la inactividad, la desocupación habría alcanzado al 30,12%** de la PEA. Al mismo tiempo, gran parte de dicha inactividad es transitoria y se debe a las restricciones vigentes en dicho momento para contener los contagios. El Estado reforzó mecanismos para amortiguar la pérdida de empleo e ingresos. Se dispuso una doble indemnización y prohibición de despidos, se pagaron salarios a través de transferencias a empresas y se incrementó la protección social en sectores informales. La magnitud y las cualidades de la caída de la PEA en el marco de la crisis del COVID-19 dificulta proyectar cómo se recuperará el mercado laboral sobre la base de experiencias pasadas. Los datos de los últimos trimestres de 2020 muestran una incipiente recuperación del mercado laboral junto a algunos cambios en su composición.

Por otro lado, en el segundo semestre de 2019 la pobreza por ingresos alcanzaba al 25,9% de los hogares y al 44% de los hogares con niñas, niños y adolescentes, lo que representaba el 35,5% del total de personas y el 53% de NNyA por debajo de la línea de pobreza. **Estos niveles aumentaron en el primer semestre de 2020, alcanzando al 30,4% de hogares y al 49% de hogares con presencia de NNyA (40,9% del total de personas y 57% de los NNyA). En los hogares monomarentales la pobreza alcanzó al 59% de los hogares y al 68,3% de los niños, niñas y adolescentes en el mismo período** (UNICEF, sobre la base de EPH).



## CUADRO 1

### Evolución de la pobreza e indigencia

	2018	2018	2019	2019	2020	2020
	1 <sup>er</sup> Semestre	2 <sup>do</sup> Semestre	1 <sup>er</sup> Semestre	2 <sup>do</sup> Semestre	1 <sup>er</sup> Semestre	2 <sup>do</sup> Semestre
<b>Pobreza por ingresos (hogares)</b>	19,6	23,4	25,4	25,9	30,4	31,6
<b>Pobreza por ingresos (personas)</b>	27,3	32,0	35,4	35,5	40,9	42,0
<b>Pobreza por ingresos (0-17 años)</b>	41,5	47,2	52,6	53	57	S/D*
<b>Pobreza por ingresos NNyA en hogares monomarentales</b>	52,1	53	64,5	60,3	68,3	S/D*
<b>Indigencia (hogares)</b>	3,8	4,8	5,5	5,7	8,1	7,8
<b>Indigencia (personas)</b>	4,9	6,7	7,7	8,0	10,5	10,5
<b>Indigencia (0-17 años)</b>	8,1	11,1	12,9	14,1	15,7	S/D*

**Fuente:** Elaboración propia en base a EPH, 1er, 2do, 3er y 4to trimestre 2018, 1er, 2do, 3er y 4to trimestre 2019, 1er y 2do trimestre 2020 e Informe técnico / Vol. 5, n°59 (INDEC)

\* El dato publicado por EPH-INDEC refiere a la población de 0-14 años. Al momento de publicación del presente documento no se encontraba disponible aún la base de datos para calcular el rango etario de 0-17 años para el II Semestre.

El aumento de los niveles de pobreza fue amortiguado por diversas medidas de protección de ingresos que tomó el Estado para cubrir a los hogares más vulnerables: pagos extra de Asignación Universal por Hijo (AUH), la Tarjeta Alimentar y bonos para jubilados y jubiladas que reciben los haberes mínimos, entre las más importantes. Además, se creó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) que alcanzó a 8,9 millones de personas y permitió sostener ingresos en muchos hogares. Según un estudio del Ministerio de Economía, Ministerio de Desarrollo Productivo y Ministerio de Trabajo, Empleo y seguridad social (mayo 2020), el IFE fue una herramienta efectiva para contener la pobreza, la indigencia y evitar que se amplíen las brechas de desigualdad. En el ejercicio de microsimulaciones llevado adelante por dichos organismos, se obtiene que el conjunto de transferencias (AUH, Asignación Universal por Embarazo - AUE, Alimentar, bono a jubilados/as e IFE) genera una contención de entre 6 y 8 puntos en la pobreza y entre 6 y 10 puntos de la indigencia. “Esto significa que con estas medidas se evitaría que entre 2,7 y 4,5 millones de personas caigan en la pobreza y/o indigencia -de manera transitoria-, producto de la pandemia”, afirma el informe. Además, si se consideran estas medidas en conjunto, han tenido un carácter progresivo: el 68% de las transferencias (refuerzos de AUH y AUE, bono a jubilados y jubiladas, Alimentar e IFE) que se realizaron en el marco de la Emergencia Sanitaria COVID19 se dirigen al 50% de la población de menores ingresos. Los dos primeros deciles de ingresos reciben casi 10 veces más transferencias que el decil 10 (las personas con mayores ingresos).





Hacia el tercer trimestre de 2020, cuando la economía argentina empieza a abrirse parcialmente y algunos sectores económicos antes cerrados retoman su actividad, se observan indicios de recuperación de la PEA. Sin embargo, **la recuperación de las mujeres es más lenta. Aquellas que están a cargo de hogares con niños, niñas y adolescentes son quienes enfrentan los mayores obstáculos para reincorporarse a la vida laboral y mantener sus puestos o buscar un nuevo empleo.** Frente a esta dinámica de recuperación, con una pérdida evidente de puestos de trabajo de mujeres, **es importante relevar la situación particular en la que se encuentran los hogares con NNyA, que sufrieron un impacto doble de la crisis.** Por un lado, porque el acceso al sistema de cuidados - que ya era problemático antes de la pandemia- se ve restringido, lo que genera obstáculos para que las mujeres puedan trabajar o buscar trabajo; por otro, porque el cierre de estos espacios tiene efectos sobre el desarrollo socioemocional de los niños y las niñas, a la vez que muchos hogares se ven expuestos a la falta de conectividad o de dispositivos con acceso a internet y, de ese modo, se encuentran con dificultades para continuar con el proceso educativo de manera remota. Ambos fenómenos se retroalimentan: menos mujeres en el mercado laboral significa menos ingresos en los hogares, más pobreza y, por ende, más pobreza entre niñas, niños y adolescentes. Además, menos espacios de cuidado y falta de acceso a la educación implican mayores desigualdades en el futuro acceso al trabajo y, por ende, también mayor pobreza.

Uno de los determinantes clave que explican el acceso al trabajo o los ingresos de los hogares es el nivel educativo de las personas adultas a cargo de los mismos. A modo de ejemplo, **las mujeres jefas de hogares con NNyA sin secundario completo enfrentaron una mayor pérdida de empleo que aquellas en iguales condiciones sin NNyA a cargo. La conciliación entre las responsabilidades familiares, de cuidado y el trabajo para el mercado resulta particularmente compleja para estas mujeres, en especial en un contexto de serias limitaciones en el acceso a servicios de cuidado.** Además, la oferta pública de servicios gratuitos es insuficiente y convive con alternativas de oferta privada a la que acceden las familias de mayores ingresos. Estas mujeres también presentan los mayores grados de informalidad laboral y, de este modo, no solo perciben menores ingresos laborales que aquellas que tienen un puesto formal, sino que no acceden a la cobertura de la legislación laboral y a las prestaciones de la seguridad social, tanto para ellas como para sus hijas e hijos.

En Argentina, **los hogares monoparentales con niños, niñas y adolescentes a cargo de una mujer enfrentaron el mayor impacto negativo de la crisis por COVID-19 y son los más alcanzados por la pobreza y por la crisis de los cuidados.**

De este modo, resulta imperativo concentrar esfuerzos en equilibrar la organización social del cuidado y fortalecer la protección social sobre la población afectada. Existen diversas opciones de políticas para abonar a esto, entre ellas, la inversión pública en infraestructura de cuidados.



La construcción y mejora de espacios de cuidado es fundamental, ya que su mayor disponibilidad disminuye las brechas de tiempo y mejora las oportunidades de acceso de las mujeres al mercado laboral. También genera la posibilidad de brindar cuidados de calidad a los/as NNyA, con espacios adecuados y personal calificado. Además, la inversión en cuidados produce un efecto multiplicador en el empleo a través de la contratación de personas, e impactaría como política en una significativa reducción de la pobreza. **No avanzar en este sentido tiene costos para el Estado y para la sociedad en su conjunto: aumentan las erogaciones para la protección social, asistencia alimentaria y servicios públicos, al tiempo que empeoran las posibilidades de los hogares de tener educación o un empleo de calidad en el futuro, reforzando círculos de pobreza.**

En este trabajo se exponen los principales hallazgos de una investigación elaborada sobre la base de información oficial disponible para finales de 2019 y principios de 2020, con el objetivo de contribuir a un diagnóstico de la situación de los hogares en el ingreso a la pandemia, **con especial atención en aquellos en los cuales hay una sola persona a cargo y con presencia de niñas, niños y adolescentes.** Este enfoque es central para contribuir a que las políticas económicas, fiscales, laborales y productivas contemplen las diversas dimensiones que la pandemia expone y profundiza y así evitar un retroceso mayor. Los procesos de recuperación económica no son uniformes, sino que tienen dinámicas diferenciadas en los distintos segmentos sociales, así como en los diversos sectores productivos. A su vez, como gran parte de las organizaciones internacionales lo sostienen, y la evidencia en la Argentina lo demuestra, **la dimensión social de los cuidados es crucial para un modelo económico sostenible.** Mientras gran parte de los sectores productivos redujeron su actividad o se cerraron, el sector de los cuidados multiplicó su trabajo.

**La perspectiva de género y de niñez en el análisis del impacto de la pandemia sobre el tejido social y productivo permite romper con un círculo de pobreza y desigualdad, mejorar la calidad de vida de la sociedad en su conjunto y dotar al Estado de herramientas más eficaces para cerrar brechas de género.**





# EMPLEO, INGRESOS Y PANDEMIA



**EL IMPACTO DIFERENCIADO  
SOBRE LAS MUJERES Y NIÑOS,  
NIÑAS Y ADOLESCENTES**

# EMPLEO, INGRESOS Y PANDEMIA:

## EL IMPACTO DIFERENCIADO SOBRE LAS MUJERES Y NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

La caída del empleo de las mujeres producto de la pandemia se asocia a su participación en el mercado laboral. Ellas tienen mayor presencia en sectores económicos fuertemente afectados por la crisis (por ejemplo, el servicio doméstico) y son quienes enfrentan mayores niveles de informalidad en el empleo. A esto se le suman las crecientes dificultades de conciliar el trabajo remunerado con las responsabilidades del hogar en un contexto en el que los servicios educativos y de cuidado se han visto profundamente alterados por las medidas de ASPO y DISPO vigentes en la Argentina desde marzo de 2020.

Además, este efecto se potencia porque las mujeres predominan en actividades que, por ser consideradas esenciales —como los servicios sanitarios y sociales— no redujeron su actividad en el contexto de pandemia y por ello están desproporcionadamente expuestas a riesgos de contagio y a la extensión de las jornadas laborales. En particular, los/as trabajadores/as de la salud, de los/as cuales 7 de cada 10 son mujeres, tienen mayores exigencias profesionales a la vez que enfrentan la sobrecarga de tareas de cuidado en los hogares.

Estas situaciones tienen su raíz en una sociedad reproductora de roles de género que ubican, tanto en el ámbito laboral como dentro del hogar, a las mujeres como responsables del cuidado. Múltiples estudios cuantitativos y cualitativos que analizan el uso del tiempo desde una perspectiva de género muestran que las mujeres se encargan mayoritariamente de la salud, la educación, la limpieza, el acompañamiento y la provisión de bienestar de los demás tanto en la esfera pública de su vida como en la privada.

### Desigualdades de ingresos en los hogares urbanos

La desigualdad de ingresos entre los hogares con jefatura femenina y aquellos con jefatura masculina ya era marcada antes de la pandemia. Esta desigualdad se veía profundizada por otros factores, como la presencia de NNyA, el nivel educativo del/la jefe/a de hogar, y su inserción laboral. Hacia fines de 2019, aproximadamente el 56,2% de los hogares de áreas urbanas tenía jefatura masculina y el 43,8% jefatura femenina. A su vez, en el 41,8% del total de los hogares había presencia de niñas, niños y adolescentes. En el 60,2% de estos hogares el jefe de hogar era varón, y en el 38,8% la jefa de hogar era mujer (Cuadro 2).





## CUADRO 2

### Composición de los hogares según nivel educativo

	DISTRIBUCIÓN	NRO PROMEDIO DE MIEMBROS	NRO PROMEDIO DE NNyA	PORCENTAJE DE MIEMBROS CON HSI	PORCENTAJE DE MIEMBROS CON SC/UI	PORCENTAJE DE MIEMBROS CON UC	INGRESO PER CÁPITA PROMEDIO
<b>TOTAL DE HOGARES</b>	<b>100</b>	<b>2,9</b>	<b>0,8</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>--</b>	<b>20.064</b>
<b>Jefatura femenina</b>	<b>43,8</b>	<b>2,6</b>	<b>0,7</b>	<b>50%</b>	<b>32%</b>	<b>18%</b>	<b>19.403</b>
<b>Con NNyA</b>	16,6	4	1,9	68%	22%	10%	11.151
Hasta sec. incompleto	6,9	4,7	2,2	89%	10%	1%	6.988
Sec. completo / Univer. incompleto	5,9	3,7	1,8	55%	44%	1%	10.287
Universitario completo	3,8	3,3	1,5	49%	12%	40%	20.131
<b>Sin NyA</b>	27,3	1,8		39%	38%	22%	24.416
Hasta sec. incompleto	11,2	1,8		87%	10%	3%	16.929
Sec. completo / Univer. incompleto	9,3	1,7		8%	89%	3%	23.475
Universitario completo	6,8	1,7		3%	16%	81%	37.954
<b>Jefatura masculina</b>	<b>56,2</b>	<b>3,1</b>	<b>0,9</b>	<b>50%</b>	<b>33%</b>	<b>17%</b>	<b>20.579</b>
<b>Con NNyA</b>	25,1	4,4	1,9	64%	25%	11%	12.979
Hasta sec. lincompleto	11	4,8	2	84%	14%	2%	8.752
Sec. completo / Univer. incompleto	9,9	4,3	1,9	50%	44%	6%	13.321
Universitario completo	4,2	4	1,7	43%	11%	45%	23.243
<b>Sin NNyA</b>	31,1	2,1		39%	39%	22%	26.695
Hasta sec. lincompleto	13,1	2,2		84%	12%	4%	16.787
Sec. completo / Univer. incompleto	11,2	2		9%	84%	8%	27.233
Universitario completo	6,8	2		3%	17%	80%	44.790

**HSI:** Hasta secundario incompleto; **SC/UI:** Secundario completo/Universitario incompleto; **UC:** Universitario completo.

**Fuente:** Elaboración propia en base a EPH, cuarto trimestre de 2019 (INDEC).

El nivel educativo de los/as jefes/as del hogar tiene impactos directos sobre los ingresos individuales y familiares de los hogares. Pero también tiene efectos a largo plazo: **el nivel de educación alcanzado por las madres y los padres influye de manera significativa en el desarrollo infantil**. Existe una elevada correlación entre un bajo nivel educativo de las madres y un bajo nivel educativo de sus niños y niñas. Tal es así que en hogares con madres que presentan pocos años de escolarización, sus hijos/as suelen repetir este esquema.

El nivel educativo de la jefatura del hogar es, en promedio, más bajo en los hogares con niñas, niños y adolescentes que sin ellos y ellas, tanto entre los jefes como entre las jefas. A su vez, las mujeres exhiben un mayor nivel educativo formal que el alcanzado por los varones.

El ingreso per cápita familiar (IPCF) es ligeramente más bajo en los hogares con jefa mujer que en los que tienen jefe varón. Si además se incorpora al análisis el nivel educativo y la presencia o no de NNyA en el hogar, la brecha entre ingresos de varones y mujeres se amplía. **La combinación de estas dimensiones da por resultado que sean los hogares con NNyA cuyas jefas no han completado sus estudios secundarios los que se ubican en la cola inferior de la distribución de ingresos promedio de los hogares**. Hacia fines de 2019, **el IPCF de los hogares con jefatura masculina, con título universitario y sin NNyA (ubicados en el otro extremo de la distribución del ingreso), equivalía a casi 7 veces el obtenido por los hogares ubicados en la base de la pirámide**. En general, **la gran mayoría de los hogares con NNyA se ubica por debajo del ingreso promedio total**. Esto se debe al mayor tamaño relativo de los hogares pobres y a la mayor presencia de niños, niñas y adolescentes en estos hogares, que se traduce en un mayor incremento de la pobreza entre NNyA que entre la población adulta.

Los ingresos provenientes del mercado de trabajo constituyen el sostén económico más importante de las familias en Argentina, al igual que en otros países de la región. Los ingresos laborales constituyen entre el 70 y 80% de los ingresos totales generados por los hogares. Por lo tanto, **las condiciones de vida de la población analizada se vinculan estrechamente con el tipo y las características de su inserción laboral**. Por ello se espera que, ante el gran impacto en los ingresos que provocó la pandemia, la desigualdad entre hogares con jefatura femenina y NNyA se haya acentuado.

## Desigualdades laborales en los hogares

Hacia fines de 2019, la tasa de participación femenina en el mercado laboral<sup>2</sup> era del orden del 71%, mientras que alcanzaba al 92% en el caso de los hombres (Gráfico 1). Es decir, 7 de cada

2. Se toma en consideración exclusivamente a la población relevada por EPH de entre 25 y 59 años de edad. La elección del rango etario refiere al análisis del “nivel educativo”, que requiere de dicho corte para definir el alcance de su categoría superior (“terciario/universitario”).



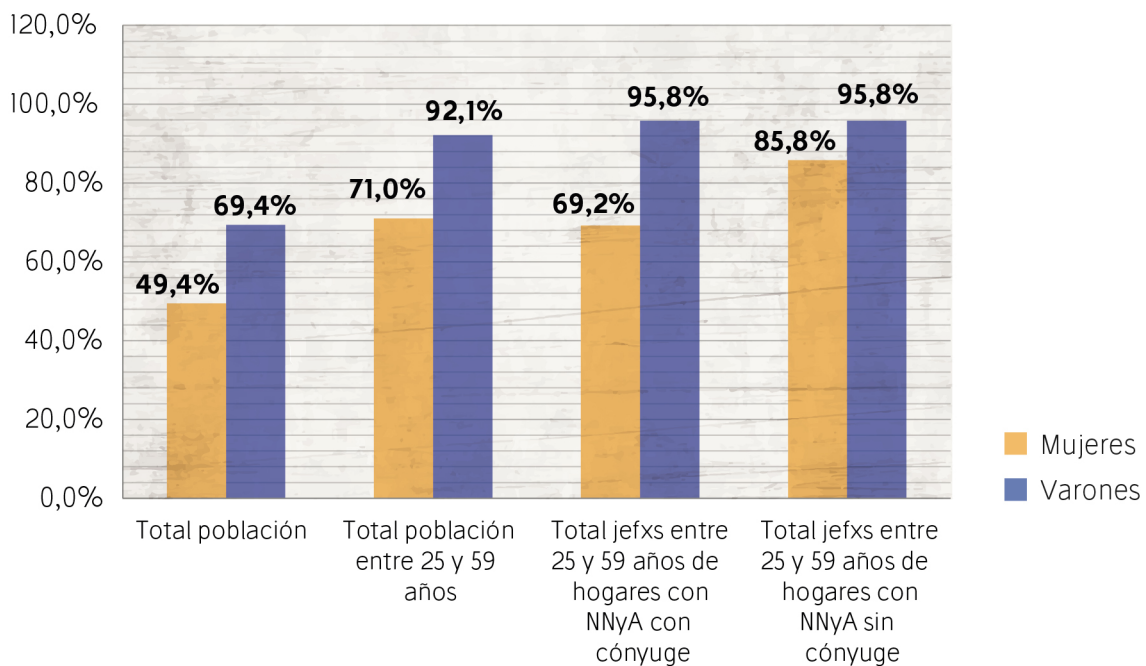


10 mujeres y 9 de cada 10 varones de entre 25 y 59 años participaba de la PEA. Sin embargo, en el caso de los/as jefes/as de hogar se observaba una mayor tasa de actividad que el promedio: concretamente, alrededor del 80% de las jefas de hogar (y 94% de los jefes) participaban en el mercado de trabajo, independientemente de si convivían en el hogar con niños, niñas y adolescentes (EPH, cuarto trimestre 2019).

A su vez, si ponemos la lupa en los hogares con presencia de niños, niñas y adolescentes, es mucho más alta la participación en las jefas de hogares sin cónyuge (monomarentales) que en las jefas de hogares con cónyuge: a fines de 2019 las primeras tenían un 85,8% de actividad mientras que las segundas un 69,2%.

## GRÁFICO 1

### Tasa de actividad según presencia de NNyA



**Fuente:** Elaboración propia en base a EPH, cuarto trimestre de 2019 (INDEC).



Por otra parte, las brechas en la tasa de actividad entre mujeres y varones se achican a medida que aumenta el nivel educativo: **entre las personas de menor nivel de escolarización, las brechas de género son mayores.**

Entre 2003 y 2015, la tasa de participación económica de las mujeres universitarias que vivían en hogares sin niñas, niños y adolescentes se mantuvo estable, mientras que las mujeres con niveles educativos más bajos y presencia de NNyA en el hogar redujeron su participación. **En el período 2015-2019, la oferta femenina global aumentó en alrededor de 5,6 pp, motorizada fundamentalmente por las mujeres de menor nivel educativo con presencia de NNyA en sus hogares.** En general, la reducción de los ingresos de los hogares producto de recesiones o crisis incita a que una mayor cantidad de sus integrantes se vea en la necesidad de insertarse en el mercado laboral. Este período se caracteriza por un bajo dinamismo en la generación de empleo, ralentización e, incluso, reversión del proceso de formalización verificado previamente y reducción de ingresos reales para ciertos grupos de trabajadores.

**La presencia de niñas, niños y adolescentes tiene impactos opuestos entre los varones y las mujeres.** Frente a la ausencia de un sistema público de cuidados con cobertura suficiente, vivir en un hogar con NNyA implica menor participación económica para todas las mujeres, pero mucho menos participación aún para aquellas de menor nivel de escolarización.

Uno de los factores fuertemente vinculados con la deserción escolar en las niñas y mujeres y, por ende, con las carreras educativas truncadas, es el embarazo adolescente. Como lo muestra un informe de UNFPA (2020), **quienes fueron madres en la adolescencia resultan afectadas 25% más por la inactividad laboral y 21,4% más por el desempleo respecto de quienes postergan la maternidad hasta la edad adulta.** Además, cuando están empleadas obtienen ingresos laborales 23% inferiores que aquellas mujeres sin niñas y niños en el hogar desde la adolescencia.

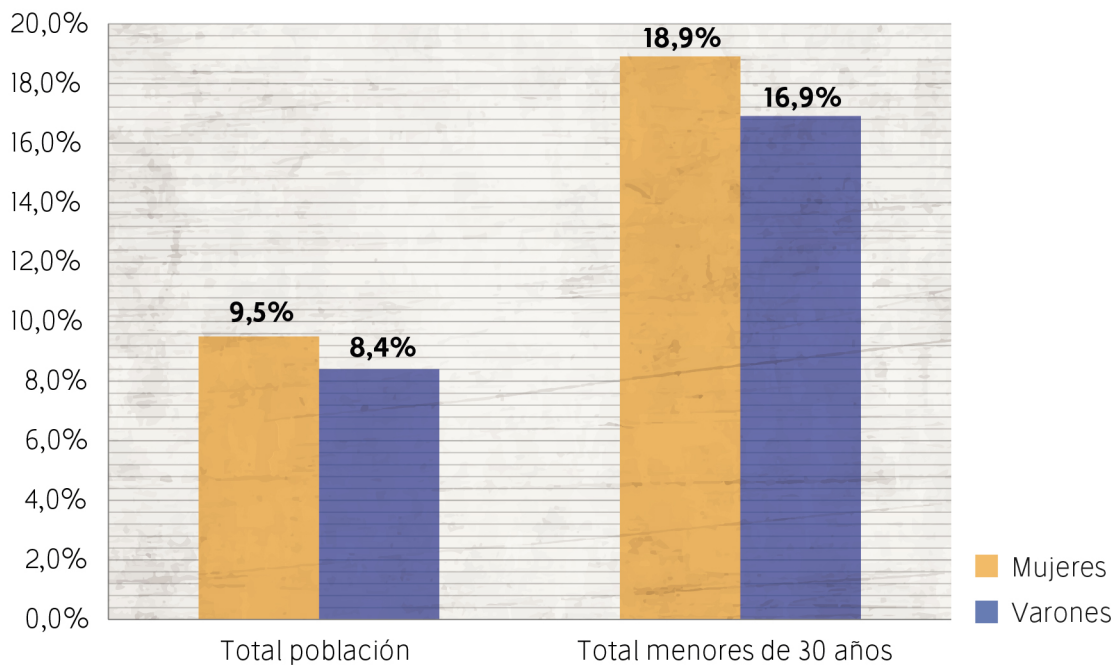
Respecto a la composición de los hogares, **del total de los hogares con NNyA y jefas mujeres, el 56% no convive con cónyuge, es decir, son jefas de hogares monomarentales.** En el caso de los varones se trata del 8%. Entre las mujeres jefas de hogar que no completaron el secundario, el 70% no vive con cónyuge. Al no contar con otra persona adulta en el hogar, cuentan con menos recursos para conciliar su participación en el mercado de trabajo con las tareas de cuidado. **Si se ciñe al total de jefas/as de hogares monomarentales/monomarentales de entre 25 y 59 años se observa que el 83,5% son mujeres (este porcentaje asciende al 88,3% en pandemia). De ellas, el 44% eran asalariadas informales antes de la pandemia.**

**Las mujeres experimentan no solo menores tasas de participación laboral, sino también mayores tasas de desocupación que los hombres.** En el cuarto trimestre de 2019 las mujeres enfrentaban una tasa promedio de desocupación de 9,5% y los varones de



8,4% (Gráfico 2). A su vez, estas disparidades se profundizan con la población joven, que además es la que se encuentra más afectada por la desocupación: dentro de esta, el desempleo alcanzaba al 18,9% de las mujeres activas de entre 14 y 29 años, duplicando la tasa global.

**GRÁFICO 2**  
**Tasa de desocupación por sexo**



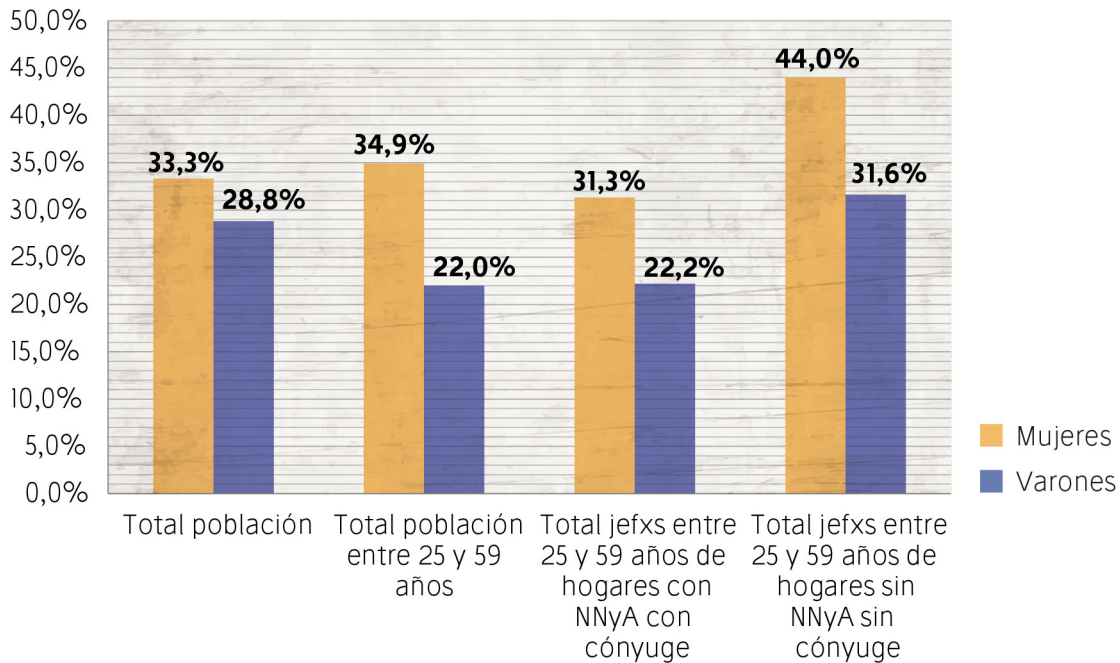
**Fuente:** Elaboración propia en base a EPH, cuarto trimestre de 2019 (INDEC).

**En 2019, la informalidad laboral también las afectaba más que a los varones: en tanto que el 33,9% de los varones eran asalariados no registrados, este porcentaje ascendía al 38,2% entre las mujeres asalariadas** (Gráfico 3). Dado que los mayores niveles de informalidad contribuyen a incrementar la vulnerabilidad laboral en situaciones extremas como una pandemia, la mayor informalidad laboral de las mujeres colaboró, en el marco de las medidas implementadas para hacer frente al COVID-19, a aumentar sus niveles de desocupación e inactividad.



### GRÁFICO 3

#### Tasa de informalidad según sexo



**Fuente:** Elaboración propia en base a EPH, cuarto trimestre de 2019 (INDEC).

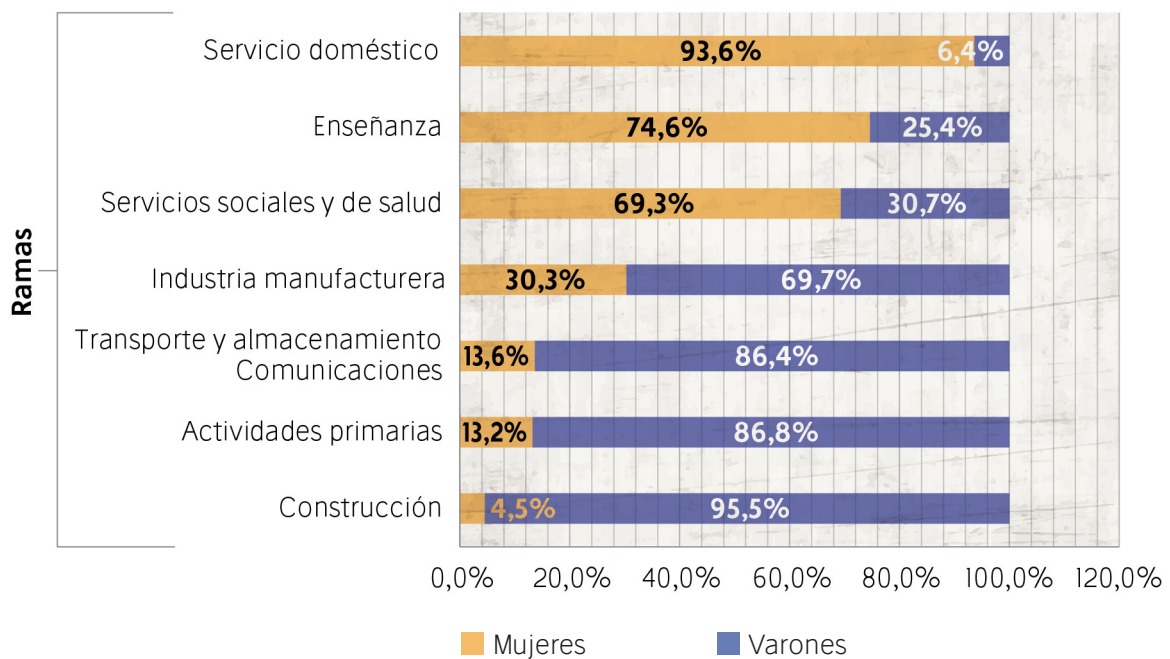
A este contexto se agregan las situaciones de segregación e inestabilidad ocupacional que continúan caracterizando la inserción laboral femenina en el país. La segregación horizontal (distribución de trabajos de acuerdo con los roles de género) es un fenómeno que afecta particularmente las condiciones laborales y de ingresos de los hogares con NNyA, en especial aquellos con jefatura femenina. Tal como se observa en el Gráfico 4 para el cuarto trimestre de 2019, las mujeres están sobrerrepresentadas en el servicio doméstico, la educación y la salud. Estos sectores representan alrededor del 17%, 15% y 11% del empleo femenino, respectivamente. Es decir, **aproximadamente 4 de cada 10 mujeres se inserta en alguna de estas actividades asociadas a los cuidados**. A su vez, ellas dan cuenta del 95%, 75% y 70% del total del empleo en cada una de estas ramas de empleo, evidenciando que son actividades altamente feminizadas. **Se reproducen en el mercado de trabajo los roles de las mujeres en el ámbito doméstico, vinculados a tareas del hogar y de cuidados**. Por el contrario, ellas representan una porción insignificante en la construcción, en los servicios de transporte y la industria manufacturera.





## GRÁFICO 4

### Composición de ramas de actividad con mayor nivel de feminización/masculinización<sup>3</sup>



Fuente: Elaboración propia en base a EPH, cuarto trimestre de 2019 (INDEC).

La concentración de empleo en determinadas ramas de actividad se profundiza entre las mujeres de menor nivel de calificación con niñas, niños y adolescentes en el hogar. Por ejemplo, **el servicio doméstico concentra el 40% del empleo de las mujeres de menor nivel educativo con presencia de NMyA en el hogar (la construcción da cuenta del 30% del empleo de hombres con el mismo nivel de educación y en el mismo tipo de hogares).**

A pesar de que la Argentina cuenta con una ley que regula el trabajo en casas particulares, la mayoría de estas trabajadoras son informales. De hecho, **ellas resultan ser las trabajadoras con mayores niveles de informalidad y de menores ingresos promedio en todo el mercado laboral.** La situación de estos hogares se complejiza aún más en la medi-

3. Se consideran, de entre las ramas de actividad utilizadas por EPH-INDEC, las que presentan mayor concentración de mujeres/varones.



da en que las posibilidades de acceder a servicios de cuidado gratuitos son acotadas. Muchas veces, las restricciones en la oferta pública de servicios de cuidado generan que niños y niñas queden en el hogar sin adultos responsables a cargo o bajo el cuidado por parte de hermanas y hermanos mayores, generando múltiples efectos sobre sus posibilidades de desarrollo, su seguridad y la calidad de los cuidados que reciben.

### CUADRO 3

#### Composición de ocupados/as por rama de actividad principal

RAMA DE ACTIVIDAD	TOTAL MUJERES	JEFAS		TOTAL VARONES	JEFES	
		Con NNyA			Con NNyA	
		TOTAL	HSI		TOTAL	HSI
Industria	7,9%	8,6%	11,1%	14,0%	15,0%	16,0%
Construcción	0,9%	1,2%	1,4%	15,0%	16,0%	27,0%
Comercio	14,6%	14,9%	17,5%	15,0%	14,0%	14,0%
Hoteles y rest.	3,6%	3,9%	3,8%	3,0%	3,0%	3,0%
Transporte y com.	1,5%	1,5%	0,7%	10,0%	11,0%	11,0%
Servicios financieros	10,0%	8,1%	3,9%	11,0%	9,0%	5,0%
Educación	15,2%	12,2%	1,7%	4,0%	4,0%	1,0%
Salud	11,4%	10,5%	7,3%	4,0%	3,0%	1,0%
Administración pública	9,0%	10,1%	4,1%	10,0%	11,0%	7,0%
Servicio doméstico	16,9%	19,8%	38,6%	1,0%	0,0%	1,0%
Otros	8,2%	8,4%	8,9%	12,0%	11,0%	15,0%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

HSI = Hasta secundario incompleto.

Fuente: Elaboración propia en base a EPH, cuarto trimestre de 2019 (INDEC).

El tipo de inserción ocupacional también guarda relación con la presencia de niñas, niños y adolescentes en el hogar y el nivel de escolaridad. **Solo un 22% del total de mujeres jefas con NNyA y con secundario incompleto eran asalariadas formales. La brecha de formalidad laboral entre varones y mujeres es menor cuanto mayor es el nivel educativo.** Así también, la brecha entre varones y mujeres con nivel secundario incompleto es de 30 pp, mientras que esa diferencia cae a entre 4 y 7 pp para quienes tienen nivel universitario.

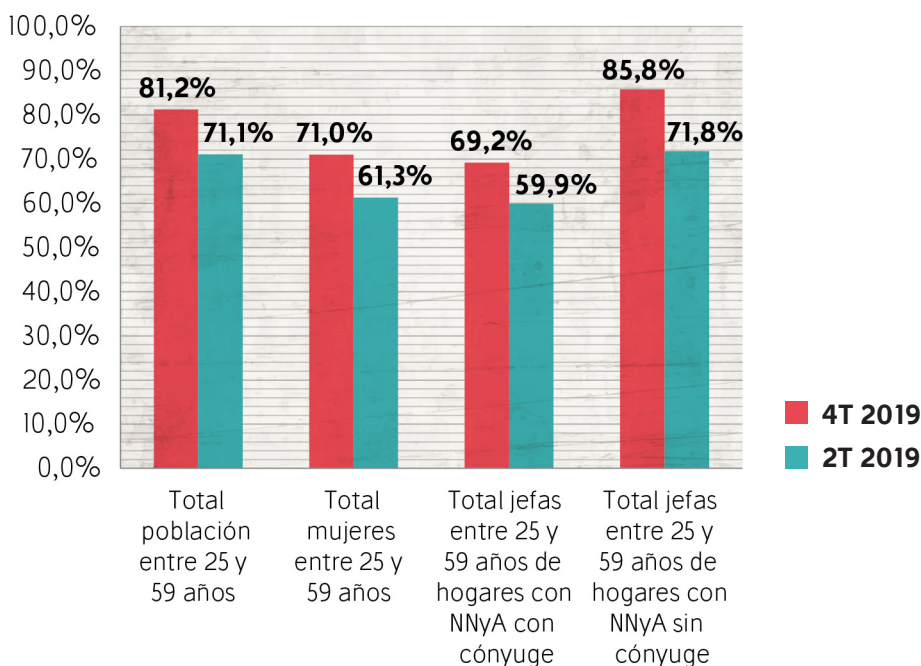


**Por lo tanto, las mujeres jefas de hogar de bajo nivel educativo y con responsabilidades de cuidado de NNyA presentan los mayores grados de informalidad laboral.** Esto es relevante no solo por los menores ingresos laborales que allí se generan respecto de un puesto formal, sino por la imposibilidad de acceder a la cobertura de la legislación laboral (licencias por maternidad, entre otros) y a los beneficios de la seguridad social (salud, entre otros) tanto para ellas mismas como para sus hijas e hijos. **Dado que la pérdida de empleo durante la crisis del COVID-19 se concentró en los trabajos informales, son los hogares con jefatura femenina y con niñas, niños y adolescentes en los que se acentuaron los efectos más negativos.**

La actividad de las mujeres jefas de hogar con niñas, niños y adolescentes y cónyuge descendió 9,3 pp entre diciembre de 2019 y julio de 2020. **La caída fue de 14,0 pp para las mujeres jefas de hogar con NNyA sin cónyuge.** Esta última cifra se encuentra muy por encima del impacto en la actividad general (que fue de -8,8 pp) y la de mujeres en total (en torno a -8,2 pp). Es decir, **quienes enfrentan las mayores cargas de cuidados son las que se vieron más afectadas por la crisis.**

## GRÁFICO 5

### Variación de la tasa de actividad ante la pandemia



Fuente: Elaboración propia en base a EPH (INDEC).



## Inestabilidad ocupacional

La carga de los cuidados en las mujeres afecta sus trayectorias laborales, en especial las de aquellas a cargo de niñas, niños y adolescentes. **Ellas exhiben, en general, una mayor intermitencia ocupacional asociada a las mayores responsabilidades familiares, la maternidad y/o las tareas de cuidado.** Los empleadores, ante la evidencia de la mayor rotación que exhiben las mujeres en conjunto, tienden a hacer recaer sobre ellas una cantidad mayor de puestos precarios, informales e inestables.

En este sentido, los cambios que se observan en la informalidad deben ser leídos en el contexto de la caída de la PEA, en donde la mayor parte de quienes dejan de trabajar o de buscar empleo son trabajadoras/as informales o con mayor vulnerabilidad. De este modo, **la informalidad entre las trabajadoras jefas de hogar con niñas, niños y adolescentes con cónyuge pasó, en el mismo periodo, de 39,3% a 27,4% (-11,9 pp), y para las jefas de hogar con NNyA monomarentales de 45% a 32,2% (-12,8 pp).**

A su vez, es necesario tener en cuenta que las necesidades de conciliación del trabajo remunerado y las tareas en el hogar, que recaen en su mayoría sobre las mujeres, condicionan en muchos casos sus alternativas de búsqueda laboral.

Mientras los varones registran mayores salidas a otra ocupación, **las mujeres transitan con mayor intensidad hacia la inactividad.** Esto implica que las mujeres que salen de un empleo no pasan a ser desocupadas (puesto que no se encuentran buscando activamente otro), sino inactivas. Así, las mujeres con NNyA (que tienen las mayores cargas de cuidados) se ven a menudo expulsadas del mercado laboral, y ven deteriorados los ingresos de sus hogares.

## Incidencia y composición de la pobreza y la indigencia

El tamaño y la composición familiar también influyen en la situación económica de las familias. Mientras que en el segundo semestre de 2019 los hogares en los cuales había NNyA representaban, aproximadamente, el 42% del total, dicho porcentaje se elevaba al 71% entre los hogares pobres y al 74% entre los indigentes. **Esto expone la mayor incidencia de la pobreza y la indigencia en hogares con niñas y niños y adolescentes.** En efecto, la tasa específica de pobreza para este grupo de hogares fue 44% (11% de indigencia) mientras que se reducía a 13% (3% de indigencia) en los hogares sin niñas, niños y adolescentes.

Tener un trabajo no es un seguro contra la pobreza. En el segundo semestre de 2019, aproximadamente el 44% de los hogares con jefas/jefes que eran asalariadas/os informales y el 36% de los cuentapropistas eran pobres, en contraste con el 14% de los/as jefes/as asalariados/as formales. Los ingresos no laborales, como las diversas asignaciones familiares y la Asignación





Universal por Hijo (AUH), entre otros mecanismos de respuestas del Estado para la protección de ingresos, contribuyen a reducir las situaciones de la pobreza en la niñez.

La situación es heterogénea en el interior de los hogares con presencia de niñas, niños y adolescentes, aunque esta presencia es, por sí misma, un factor de pobreza. Hay mayor vulnerabilidad, en promedio, en las niñas, niños y adolescentes respecto al total de la población: en el primer semestre de 2020, la pobreza alcanzó a un 57% de los niños, niñas y adolescentes y al 40,9% de la población total.

A esto se suma que, en aquellos hogares donde se encuentra solo la madre o el padre (hogares monomarentales y monoparentales) la incidencia de la pobreza y de la indigencia es aún mayor, y más aún si la jefa es mujer. **Con la pandemia, la situación se agravó: en el primer semestre de 2020, el 68,3% de niñas, niños y adolescentes que vivían en hogares monoparentales con jefatura femenina eran pobres y el 23,6% eran indigentes** (UNICEF, sobre la base de EPH, primer semestre de 2020).

La cantidad de niñas, niños y adolescentes que hay en el hogar ejerce una influencia muy significativa en la incidencia de ambos fenómenos. Las mujeres (en general con bajas calificaciones) a cargo de estos NNyA obtienen, en promedio, bajos ingresos laborales y, por otro lado, deben cubrir las necesidades alimentarias y no alimentarias básicas de un número elevado de miembros que no participan del mercado de trabajo.



# **LAS TAREAS DE CUIDADO Y SU DISTRIBUCIÓN**



**LA SITUACIÓN DE LOS HOGARES  
CON NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES**

# LAS TAREAS DE CUIDADO Y SU DISTRIBUCIÓN:

## LA SITUACIÓN DE LOS HOGARES CON NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

**La participación en el mercado de trabajo de las mujeres que tienen niñas, niños y adolescentes a su cargo está condicionada por el acceso a un sistema público de cuidados**, incluyendo los servicios educativos y de cuidado, que constituyen un pilar fundamental de este sistema, junto con los/as referentes afectivos/as familiares y comunitarios. En 2020, el cierre de estos servicios y espacios y las medidas de aislamiento social tomadas en el marco de la emergencia sanitaria, en muchos casos limitó la posibilidad de estos cuidados familiares y tuvo efectos desestabilizadores en las estrategias que llevan adelante las mujeres para conciliar sus trabajos remunerados con los trabajos del hogar y de cuidados, además de impactos sobre el bienestar y desarrollo de niñas, niños y adolescentes.

Llevar adelante el proceso educativo de manera remota ha sido una decisión adoptada por gran parte de los países. En base a los datos disponibles en el “Global monitoring of school closures caused by COVID-19” (UNESCO), Argentina sumaba al 29 de marzo de 2021, 22 semanas de cierre total de escuelas.<sup>4</sup> Esto la ubicaba en la posición 49 a nivel global, de entre un total de 210 países. La comparación regional de semanas acumuladas de cierre total desde el inicio de la pandemia es encabezada por la región sur de Asia, seguida por Latinoamérica y el Caribe<sup>5</sup> y Norteamérica es la última (con 7 semanas totales). En el caso de semanas de apertura parcial Norteamérica lidera, con 37 semanas. En esos países se utilizó a un esquema de cierre parcial.

Según UNICEF,<sup>6</sup> aproximadamente 214 millones de estudiantes perdieron, en todo el mundo, al menos tres trimestres de instrucción presencial. De ellos, 168 millones se vieron afectados por una pérdida casi total del tiempo anual de instrucción presencial. Además, los países con los cierres más prolongados tienden a ser quienes tienen una prevalencia menor de niñas y niños con conexión fija Internet en el hogar. El cierre físico de las escuelas tiene efectos sobre los niños y niñas, en especial sobre los más vulnerables, profundizando no sólo las brechas de



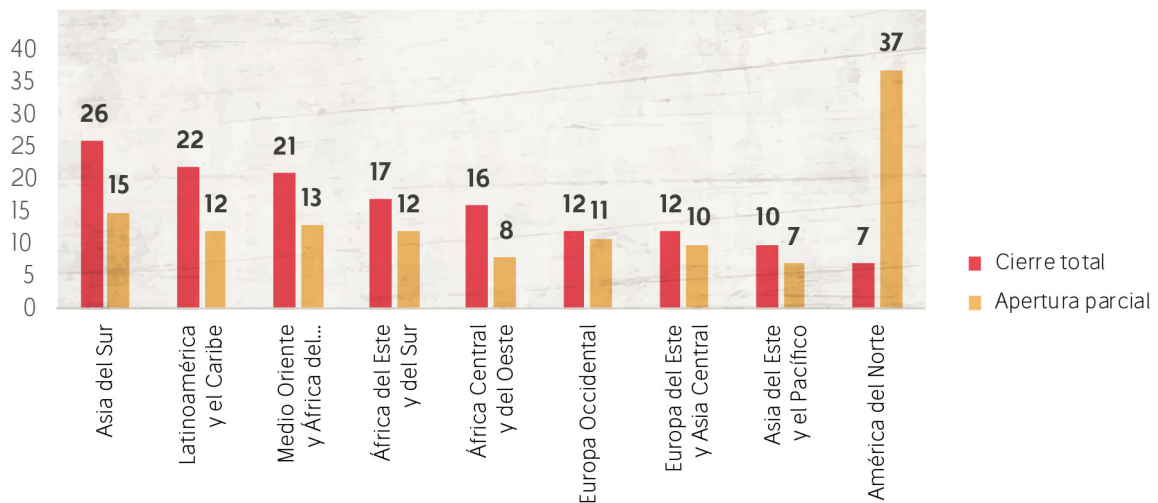
- UNESCO contabiliza las semanas de cierre total de escuelas y las semanas de apertura parcial. Dado que Argentina adoptó a partir del 01/09/2020 un esquema de semipresencialidad en algunas de sus provincias, el total de semanas acumuladas de cierre total es de 22 (16/03/2020 a 31/08/2020, con dos semanas de vacaciones invernales en julio).
- En Latinoamérica y el Caribe, Argentina se encuentra en el puesto 18 en el acumulado de semanas de cierre total de escuelas, por debajo de países como Panamá, México, Bolivia, Costa Rica, Brasil, Honduras, Ecuador, Guatemala, Paraguay y Colombia, entre otros.
- UNICEF “COVID-19 and School Closures: One year of education disruption” en base a UNESCO “Global monitoring of school closures caused by COVID-19”, Marzo de 2021 (<https://data.unicef.org/resources/one-year-of-covid-19-and-school-closures/>)



aprendizaje previamente existentes, sino también afectando el bienestar, la protección y la salud mental de niñas, niños y adolescentes (UNICEF, 2021). Es por ello que se vuelve tan relevante garantizar protocolos que permitan la presencialidad al tiempo que garanticen la salud de niños, niñas y adolescentes, así como de todo el personal que se pone en movimiento en torno a la escuela.

## GRÁFICO 6

### Duración de cierre de escuelas (total y parcial) por región



**Fuente:** elaboración propia en base a UNESCO “Global monitoring of school closures caused by COVID-19”.

Este escenario profundizó la crisis de cuidados preexistente, que se expresa en dos dimensiones: por un lado, familias, y particularmente mujeres, que experimentan una mayor sobrecarga de cuidado y dificultades para conciliar, y, por el otro, niñas, niños y adolescentes expuestos a riesgo físico y emocional por las situaciones que generan las crisis de cuidado y por las externalidades asociadas a la pérdida de los espacios de juego y educativos, el encuentro con pares y demás situaciones de su sociabilización, educación y esparcimiento. En los hogares más pobres esto se agrava aún más debido a la reducción de los ingresos y a una mayor carga en la que se traducen las medidas de higiene y desinfección, demanda de agua potable y servicios básicos para protegerse frente al virus.





## Oferta de cuidados

El cuidado en la primera infancia está fuertemente familiarizado y segmentado de acuerdo con la condición económica de los hogares y su lugar de residencia. La oferta educativa y de cuidado para esta etapa es sumamente heterogénea. Dentro de este universo se incluyen los jardines del nivel inicial (45 días a 5 años) de gestión estatal y privada, los centros de desarrollo infantil (CDI) gestionados por las áreas de Desarrollo Social de los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y en algunos casos municipales), los espacios comunitarios que dependen de organizaciones sociales o involucran modalidades de cogestión con el sector público, y los espacios privados que no se encuentran regulados por el sector educativo y que funcionan bajo normativas que aplican a actividades comerciales. No existe actualmente un registro oficial y público del conjunto de estos espacios diversos y su cobertura, y por tal motivo el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (MinGen) se encuentra trabajando en un Mapa Federal de Cuidados, junto a otros/as agentes del Estado Nacional y de la sociedad civil. Sin embargo, los últimos datos disponibles de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de Niñas, Niños y Adolescentes (2011/2012) indicaban que solamente el 21% de las niñas y niños de entre 0 y 3 años asistían a algún servicio de educación o cuidado para la primera infancia.

En el caso del nivel inicial, los datos de la Encuesta Nacional sobre la Estructura Social (ENES) muestran en la franja de 0 a 2 años que solo el 11% asiste a un jardín maternal. **Mientras en los sectores de mayores ingresos la asistencia alcanza al 30%, en los de menores ingresos solo llega al 7%.** Esto se explica en parte porque la oferta pública es restringida. El resultado de ello es que el trabajo de cuidado en la primera infancia recae en las mujeres, en las redes familiares, vecinales, en la contratación de trabajo doméstico remunerado y en los espacios de cuidado comunitario.

A partir de los 3 y 4 años la asistencia a espacios de educación y cuidado muestra una curva ascendente. Esto se debe a que desde los 3 años hay un incremento de la oferta estatal: este sector pasa de representar el 40% de la oferta para niñas y niños de 0 a 2, al 60% para quienes tienen más de 3 años y desde allí aumenta de manera sostenida.

**Las bajas tasas de participación en el mercado de empleo de las mujeres con niñas, niños y adolescentes y menor nivel educativo encuentran, en gran medida, su explicación en la falta de servicios de cuidado y educativos de gestión estatal.**

De allí la importancia de la inyección de recursos para llevar adelante la construcción de Centros de Desarrollo Infantil e infraestructura de cuidados que contribuyen directamente a cerrar brechas de desigualdad.



## CUADRO 4

### Asistencia educativa por edad y tipo de gestión (estatal o privada)

Edades	Niños y niñas	Asisten	Tasa de asistencia	Tasa gestión estatal	Tasa gestión privada
<b>0-2</b>	2.235.697	108,027	4,8	39,9	60,1
<b>3</b>	745,232	317,903	42,7	60,3	39,7
<b>4</b>	745,232	685,063	91,9	71,9	28,1
<b>5</b>	748,786	740,608	98,9	72,6	27,4

**Fuente:** Elaboración propia en base a Proyecciones de Población y Anuario Estadístico de la Dirección de Información y Estadística Educativa (año 2019).

Para los niños y niñas de 5 a 12 años, las escuelas funcionan a la vez como espacios de educación formal y de cuidados que contribuyen con la conciliación laboral. **El 91% de los niños y niñas de 5 a 12 años asiste a jornada simple, aunque se observan diferencias regionales y por nivel socioeconómico.** Como resultado de la limitada oferta y demanda de servicios de cuidado y educativos en primera infancia, y la restringida oferta de escuelas de doble jornada, el cuidado de los niños, niñas y adolescentes está altamente familiarizado.

La ENES muestra que **el 80% de los niños y niñas menores de 4 años permanecen la mayor parte del día (entre lunes y viernes) con sus madres.** Con relación a la franja etaria de 5 a 12, sigue predominando la presencia de la madre, pero a medida que aumenta el nivel socioeconómico su participación disminuye a favor de una cuidadora u otro miembro de la familia no conviviente.

**En total, cerca del 36% de los hogares de nivel socioeconómico alto con niñas y niños menores de 12 años contrata alguna alternativa de cuidados, ya sea servicio doméstico (26%) o de cuidadora (20%). En los sectores medios lo hace el 13% de los hogares y en el nivel socioeconómico más bajo solo el 3% cuenta con esta opción.**



## La feminización y la participación de niños, niñas y adolescentes en los cuidados

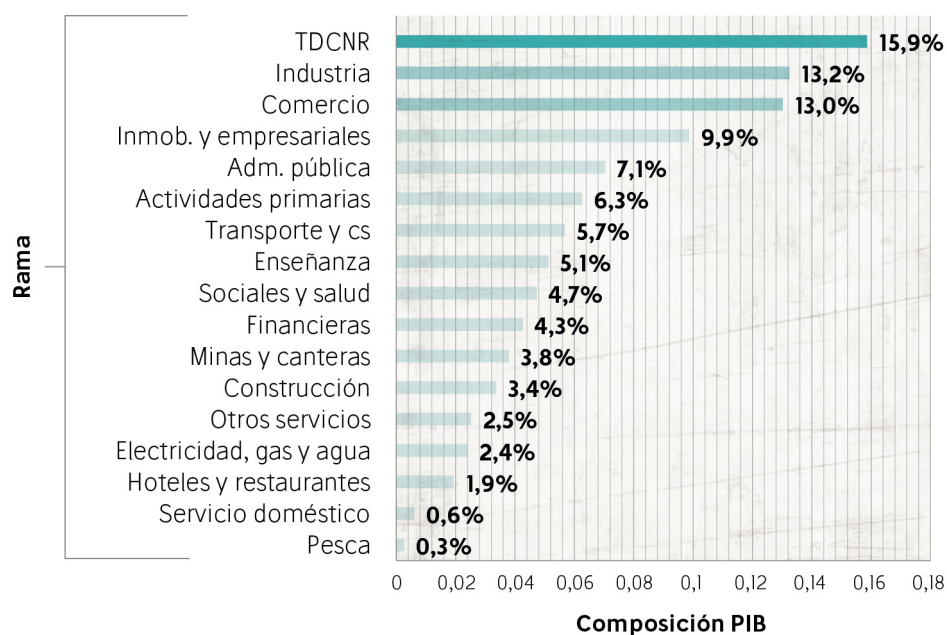
La Encuesta de Uso del Tiempo (EUT) realizada por el INDEC señala que las mujeres dedican tres veces más tiempo a las tareas domésticas y de cuidados no remuneradas que los varones. En aquellos hogares con presencia de un niño o niña menor de 6 años, los varones y mujeres aumentan la participación en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (TDCNR), lo que se traduce también en un aumento del tiempo promedio: 4,5 horas los varones y 9,3 las mujeres. En este caso se observa que las mujeres incrementan en mayor proporción el tiempo dedicado y en consecuencia se amplía la brecha entre ellos/as en casi 5 horas.

**La dedicación de los varones al trabajo no remunerado no se explica por su condición de actividad: ocupados y no ocupados dedican prácticamente el mismo tiempo (entre 3,2 y 3,5 horas).** Las mujeres, en cambio, si se encuentran desocupadas aumentan su dedicación de 5,9 a 6,8 horas. Si se suma la cantidad de tiempo que mujeres y varones dedican al trabajo remunerado y no remunerado, ellas trabajan 7 horas semanales más que ellos (DNElyG, 2020).

**El valor económico del trabajo de cuidado ha sido recientemente calculado para la Argentina. Las estimaciones muestran que su aporte al producto interno bruto (PIB) es del 15,9%** y que es la actividad de mayor peso, por delante incluso de la industria (13,2%) y el comercio (13,0%). El 76% de este aporte es realizado por las mujeres (DNElyG, 2020).

### GRÁFICO 7

#### El sector de cuidados como % del PIB



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Avance del Nivel de Actividad - INDEC, cuarto trimestre de 2019.



La evidencia señalada hasta aquí demuestra que la forma en la que se configura la organización social del cuidado (OSC) refuerza el papel de las mujeres en la provisión del cuidado. Esto tiene consecuencias para ellas en la sobrecarga que experimentan en sus labores diarias, en la reducción del tiempo libre y en los obstáculos para su participación en el mercado de trabajo y, consecuentemente, para alcanzar la autonomía económica, como se vio en el apartado anterior.

Además, esto tiene efectos sobre las niñas, niños y adolescentes. La Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA)<sup>7</sup> muestra que ellos/as son parte de la estrategia de supervivencia del hogar. **Un 10% de niños y niñas entre 5 y 15 años realiza por lo menos una actividad productiva. Este porcentaje se triplica para las y los adolescentes (16 y 17 años): 31,9%. Las desigualdades regionales también se expresan en una mayor proporción de NNyA realizando trabajo doméstico intensivo:** NEA (12,2%), Patagonia (10,8%), NOA (9,8%) y Cuyo (9,7%), en contraste con el Gran Buenos Aires (5%) (Tuñón, 2018:557). La participación de los niños, niñas y adolescentes en el trabajo pone en riesgo sus derechos al juego, a la salud y a la educación, y los posiciona en una situación de desventaja de cara al futuro, reforzando las condiciones de vulnerabilidad en las que viven (INDEC-EANNA, 2018).

Las inequidades **se agudizan en el contexto de la pandemia**. La encuesta rápida realizada por UNICEF en abril de 2020 muestra que en el 56% de los hogares la cuarentena alteró la organización y realización de las tareas. La encuesta evidencia que antes de la pandemia las mujeres realizaban el 68% de las actividades del hogar, y que a partir del ASPO esto ascendió al 71%. En consecuencia, el 51% de las mujeres entrevistadas mayores de 18 años expresó en abril de 2020 haber sentido una mayor carga de las tareas del hogar respecto al período previo. Las causas de la sobrecarga son la limpieza de la casa (32%); las tareas de cuidados (28%); la preparación de la comida (20%) y la ayuda con las tareas escolares (22%). A su vez, el 4% de las mujeres reportó una mayor carga laboral. En la misma encuesta, pero realizada en octubre de 2020, esta percepción de sobrecarga se había incluso intensificado: fue señalada por el 57% de las mujeres. En consecuencia, como sostienen CEPAL, OIT y UNICEF, la **crisis del COVID-19 está “profundizando la división desigual del trabajo y generando un impacto negativo en la salud física y mental de las mujeres”**.

**En el contexto de cierre físico de servicios educativos y de cuidado, el aporte del trabajo del cuidado al PIB pasa del 16 al 22%** (DNEIyG, 2020). El escenario hasta aquí descrito explica que el **61% de los hogares declaren dificultades para conciliar las demandas del mercado laboral y del hogar** (UNICEF-Encuesta rápida, 2020a). Otros relevamientos realizados por la Cámara Argentina de la Mediana Empresa (CAME)<sup>8</sup> y la Secretaría de Gestión y Empleo Público del Gobierno Nacional<sup>9</sup> apuntan en el mismo sentido.

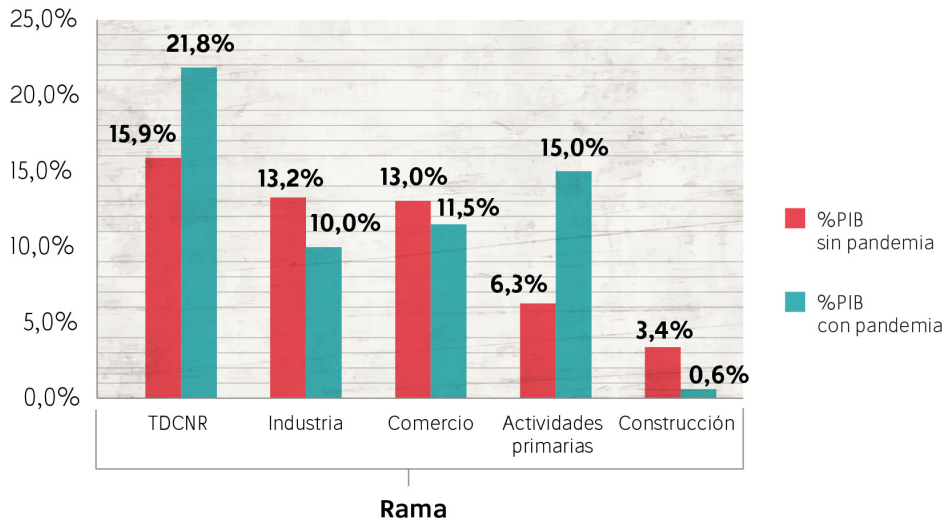
7. Realizada durante 2016/2017, se trata de la primera encuesta de este tipo de carácter nacional y abarca tanto a los residentes urbanos como a los de áreas rurales.
8. CAME-Mujer revela que el 81,4% de las empresarias vio aumentada la carga de las tareas domésticas y de cuidado. Casi la mitad de las encuestadas le dedica entre 3 y 4 horas del día a los quehaceres domésticos y a las tareas de cuidado. El 70% de las empresarias le restó horas a su profesión por esas tareas (Came, 2020).
9. El 37,5% de las y los encuestados sostuvieron que les resultó extremadamente difícil armonizar las actividades de trabajo remoto con el entorno familiar. Cuando se analiza por sexo se observa que el 9,7% de los varones explicita este factor como determinante versus el 14,1% de las mujeres (Secretaría de Gestión y Empleo Público, 2020).





## GRÁFICO 8

### Participación sectorial sobre el PIB (antes y durante la pandemia)



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Avance del Nivel de Actividad - INDEC (cuarto trimestre de 2019 y segundo trimestre de 2020).

El cierre de las escuelas no implicó la interrupción del proceso educativo, sino que se pasó a un proceso realizado de manera remota y con el acompañamiento de las familias. La Evaluación Nacional del Proceso de Continuidad Pedagógica señala que las tareas educativas insumen en promedio diez horas semanales (ME y UNICEF, 2020:44) y que **son las mujeres quienes cumplen el rol de acompañantes educativas en 9 de cada 10 casos**. A su vez, la mitad de las personas adultas en esta función es el o la principal perceptor/a de ingresos del hogar.

**En los hogares monomarentales, cuando la madre debe salir a trabajar, los niños, niñas y adolescentes se quedan en el 7% de los casos al cuidado de un/a hermano/a menor de 18 años, cuando esto solo sucede en el 2% del resto de los hogares, y el 7% se queda solo/a (5% en el resto de los hogares).**

Una externalidad del aumento de la intensidad de las tareas de cuidado y de la pérdida de ingresos es el aumento de las actividades laborales, domésticas y de cuidado de niños, niñas y adolescentes. En la Evaluación Nacional del Proceso de Continuidad Pedagógica se señala que **el 32% de la población de entre 13 y 19 años trabaja en apoyo a un adulto del hogar en su trabajo. Uno de cada 3 comenzó a hacerlo durante el ASPO**. Además, un 14% de las niñas, niños y adolescentes empezaron a cuidar a otros niños y niñas durante este período. Si se considera conjuntamente las tareas laborales y de cuidado de niñas y niños se observa que actualmente el 20% de las y los adolescentes realizan ambos tipos de actividades. **En los hogares en condiciones de vulnerabilidad, la participación de los y las adolescentes en estas actividades aumenta a un 46%**. En base a esta evidencia, UNICEF señala que es importante reforzar que las y los adolescentes **realicen actividades adecuadas para su edad** y que no supongan un costo de oportunidad para la realización de actividades educativas, lúdicas y de ocio. Para ello son necesarias políticas de cuidado que alivien las cargas de los hogares.



# LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y CUIDADO DURANTE LA PANDEMIA



**SU IMPACTO EN LAS MUJERES**

# LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y CUIDADO DURANTE LA PANDEMIA Y SU IMPACTO EN LAS MUJERES

En la Argentina, el Estado tomó medidas inéditas en términos de magnitud y alcance, al tiempo que fortaleció programas pre existentes con la finalidad de cuidar la salud, garantizar los ingresos y sostener el empleo. También se pusieron en marcha diversos mecanismos para el acceso a la vivienda y a los servicios básicos, incluido el acceso a Internet y telecomunicaciones. El esfuerzo fiscal del paquete de asistencia y contención ante la pandemia equivale al 6,6% del PIB (ONP, 2020). El gasto en programas del Gobierno Nacional implementados en respuesta al COVID-19 durante 2020 ascendió a \$ 981.823 millones, equivalentes a 3,6% del PIB (ONP-UNICEF, 2021).

A su vez, ONU Mujeres y PNUD señalaron que, en el contexto de COVID-19, la Argentina es el país que ha implementado la mayor cantidad de medidas con perspectiva de género. Sostienen que de las 44 medidas tomadas por el país, 26 son sensibles al enfoque de género: 8 refieren a la seguridad económica de las mujeres, 5 al trabajo de cuidado no pago y 13 a la violencia de género (ONU COVID Future Platform, 2020).

Entre las medidas y políticas que se pusieron en marcha o se reforzaron durante el contexto COVID-19 y que contribuyeron a dar una respuesta de contención a las mujeres y a los hogares con NNYA en términos de sus ingresos, empleos y cuidados, pueden destacarse las siguientes:

**INGRESO FAMILIAR DE EMERGENCIA (IFE):** consistió en una transferencia directa de \$10.000 que tuvo como población objetivo a las personas que, producto de la pandemia y las medidas de salud implementadas, se vieron privadas de generar ingresos, así como también fue un refuerzo para los sectores más vulnerables de la sociedad en donde están incluidos/as titulares de AUH y AUE. Llegó a 8,9 millones de personas, de las cuales el 55,7% fueron mujeres y el 24,8% fueron jóvenes de entre 18 y 25 años (ANSES, 2020). Se pagó 3 veces durante 2020. El esfuerzo presupuestario en esta política ascendió a \$262.118 millones en 2020 (1% del PIB) (ONP-UNICEF, 2021).

**EL BARRIO CUIDA AL BARRIO:** programa del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que, a través de promotores y promotoras comunitarias, acompaña a grupos de riesgo, se ocupa de distribuir elementos de seguridad e higiene y de coordinar con comedores, merenderos y centros comunitarios el abastecimiento de alimentos.



**ASISTENCIA ALIMENTARIA:** el presupuesto en políticas alimentarias recibió un refuerzo de \$42.788 millones por COVID-19, que implicó un gasto total durante 2020 equivalente a \$133.234 millones (ONP-UNICEF 2021). Muchos de estos recursos se destinaron a comedores comunitarios que continuaron prestando servicio durante toda la pandemia, con un aumento de la demanda que pasó de 8 millones de personas a 11 millones. En particular, la Tarjeta Alimentar acreditó un pago extra en abril de 2020: para las familias con un/a hija/o se sumó un refuerzo de \$4000 y, para las familias con dos o más hijos/as, un refuerzo de \$6000. En diciembre de 2020 también se implementó un refuerzo de la tarjeta Alimentar que implicó una duplicación de su monto. Esta tarjeta llega a 1,5 millones de personas, de las cuales el 97% son mujeres (DNElyG, 2020).

**PROTECCIÓN DE INGRESOS:** en marzo de 2020, los/as titulares de la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo cobraron un bono extraordinario de \$3000 por hijo o hija para asegurar un ingreso más para las familias más vulnerables. Además, se suspendió la certificación de las condicionalidades y se dispuso una serie de modificaciones del Sistema de Asignaciones Familiares que, entre otros objetivos, buscan ampliar el alcance del sistema a 720.000 niñas, niños y adolescentes (Decreto 840/20). Hacia diciembre de 2020 se realizaron nuevos pagos extra de AUH y AUE.

**REPERFILAMIENTO DE DEUDAS:** a diciembre de 2019 eran 1,9 millones los y las titulares de AUH con deuda con ANSES, lo que implica un 78,4% de quienes perciben AUH. El saldo promedio de la deuda per cápita era de \$15.600 y la cuota promedio que se les descontaba del haber, de \$815. A su vez, las tasas de interés a pagar por este financiamiento habían aumentado persiguiendo el ritmo de la inflación y separándose de la tasa de indexación de estos ingresos. Para paliar esta situación, previa a la pandemia, se tomó la decisión de otorgar un período de gracia suspendiendo el pago de las cuotas de los préstamos vigentes por un lapso de tres meses (enero, febrero y marzo). En el marco del COVID-19, el período de gracia se extendió y recién a partir de diciembre de 2020 se reanudaron los pagos con tasas de interés menores al 30% y sin el cobro de intereses generados entre enero y noviembre.

**POTENCIAR TRABAJO:** se amplió la cobertura del programa y en diciembre 2020 el Gobierno anunció un bono de \$5000 para 50.000 receptores y receptoras que se desempeñan en actividades de cuidado en comedores, merendero y otros espacios. La mayoría de estas personas son mujeres (ONP, 2020). Además, el 22 de diciembre de 2020 se otorgó un bono de fin de año de \$9450 que alcanzó a 700.000 beneficiarios/as del programa y se lanzó el programa de Potenciar Inclusión Joven, que prevé un estímulo económico equivalente a medio salario mínimo, vital y móvil para formación para jóvenes de entre 18 y 29 años.

**DECLARACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO Y ESENCIAL A LA TELEFONÍA, INTERNET Y TELEVISIÓN:** a diciembre de 2019, 4 de cada 10 hogares no contaba con Internet fija. Frente a la pandemia, acceder a las comunicaciones fue un factor decisivo tanto para estudiar como para trabajar o buscar trabajo. En tal sentido, la declaración como servicio público y luego la Prestación Básica Universal (PBU) permiten cerrar las brechas digitales y contribuir al acceso a



educación, empleo y derechos. Las PBU están destinadas a entre 10 y 15 millones de personas entre las que se cuentan beneficiarios/as de programas sociales, empleadas de casas particulares, trabajadores/as no registrados y monotributistas de las categorías más bajas, entre otros. En las PBU se incluyen opciones desde los \$150 mensuales en telefonía móvil, de \$380 para telefonía fija y descuentos de hasta 40% en las tarifas más bajas de cable.

**ACCIONES HACIA LA JUSTICIA MENSTRUAL:** la acción territorial del Estado permitió detectar, entre otras cosas, la dificultad de las mujeres, niñas y adolescentes de los barrios vulnerables para adquirir productos de gestión menstrual. La falta de acceso a toallitas o tampones redundaba en problemas de salud, ausentismo escolar y laboral. A través de un canal de diálogo entre diversas redes comunitarias y el Gobierno Nacional se abordó el problema y se pusieron en común iniciativas para mejorar el acceso a estos productos. Entre estas se destaca la compra, por parte del Ministerio de Salud, de copas menstruales con el objetivo de su distribución gratuita en distintos programas oficiales. Desarrollo Social, por su parte, implementó una línea específica de gestión menstrual dentro del Programa Inclusión Joven y una línea de financiamiento para experiencias cooperativas orientadas a la producción de elementos de gestión menstrual. Además, la inclusión de toallitas femeninas y tampones en la canasta de Precios Cuidados significa una reducción de su costo de entre 35 y 75% (respectivamente).

Estas son algunas de las medidas y políticas que se pusieron en marcha o se reforzaron durante el contexto de la pandemia de COVID-19 y que contribuyeron a dar una respuesta de contención a las mujeres y a los hogares con NNyA en términos de sus ingresos, empleos y cuidados.

Además, se llevaron adelante otras acciones de gran impulso para sostener empleos, como el programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) conformado por un paquete que significó el pago de parte del salario, créditos a tasa cero para monotributistas y trabajadores/as autónomos, créditos a tasa subsidiada y un sistema integral de prestaciones por desempleo. Desde abril y hasta diciembre 2020 gracias al salario complementario se beneficiaron en promedio, 137.484 empresas mensuales, con un máximo de 254.562 empresas en mayo y un mínimo de 29.382 empresas en diciembre. Para ese mismo periodo, se beneficiaron, en promedio, 1,35 millones de trabajadoras y trabajadores mensuales, con un máximo de 2,3 millones de trabajadoras/es en abril y un mínimo de 503 mil en diciembre. Además, los créditos a tasa subsidiada fueron tomados por 36.280 empresas en promedio mensual, y 285 mil trabajadores/as en promedio mensual.

La inclusión financiera también fue un eje de trabajo fundamental. Entre abril y junio de 2020 se abrieron 4,8 millones de cuentas nuevas, mayormente vinculadas a la canalización de la asistencia social. Uno de los grandes desafíos del primer pago del IFE fue que aproximadamente la mitad de las personas beneficiarias no tenía (o no sabía que poseía) una cuenta bancaria en donde depositarles los \$10.000, lo que provocó demoras en los pagos. Hacia la tercera ronda, se había logrado abrir cuentas bancarias gratuitas a quienes no poseían una, llegando a más de 2,3 millones de personas que nunca antes habían tenido acceso al sistema financiero.





# LA CRISIS DE LOS CUIDADOS FRENTE A LA PANDEMIA



**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CERRAR  
BRECHAS DE DESIGUALDAD**

# LA CRISIS DE LOS CUIDADOS FRENTE A LA PANDEMIA:

## POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CERRAR BRECHAS DE DESIGUALDAD

La reactivación económica necesaria para recuperar la caída de 9,9 puntos de PIB en la economía durante 2020 supone una serie de desafíos en materia de implementación de políticas de empleo, inversión pública y protección de ingresos. A su vez, la situación descrita a lo largo de este informe pone en evidencia la necesidad de abordar la crisis de los cuidados, agravada por la pandemia.

En este trabajo se ha mostrado que el impacto del deterioro es más fuerte en los hogares con niños, niñas y adolescentes a cargo de una mujer. De este modo, **orientar políticas públicas a esta población constituye una necesidad para romper círculos de desigualdad y pobreza que se retroalimentan.** A continuación, se reseñan algunos de los caminos en marcha y desafíos hacia adelante.

### Fortalecimiento institucional

La creación de áreas destinadas a abordar las desigualdades de género en todo el Estado es fundamental para que el diseño de las políticas públicas contribuya a cerrar brechas de desigualdad. Además de la jerarquización de las políticas de género con la creación del MinGen, se han creado también espacios específicos con eje en los cuidados tanto en el Ministerio de Desarrollo Social como en el mismo MinGen. Este último, lidera una Mesa Interministerial de Cuidados de la cual participan diversos organismos del Estado como ser el Ministerio de Economía, la ANSES, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo Social, SENNAF, PAMI, entre otros. Esta Mesa tiene como uno de sus objetivos para 2021 la presentación de un ante proyecto de Ley para un Sistema integral de cuidados, de cuya definición participan organizaciones de la sociedad civil, especialistas en el tema, sindicatos, entre otras. En su discurso de inauguración frente a la Asamblea Legislativa el Presidente de la Nación se comprometió a enviar este proyecto al Congreso.



Para planificar una reactivación que contemple la perspectiva de género, el presupuesto es una herramienta fundamental de programación económica y administración del gasto. Contemplando esta premisa, el Presupuesto 2021 es el primero con perspectiva de género y diversidad. Este presupuesto propone la inclusión con perspectiva de género y la igualdad de género dentro de sus prioridades y principios, además de incorporar un análisis de los efectos de género de las políticas públicas y los recursos públicos destinados a cerrar brechas de desigualdad.

Además, por primera vez el Ministerio de Economía junto a Jefatura de Gabinete de Ministros incluyó en el Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto 2021 un apartado especial de identificación y análisis de políticas transversales que incorpora miradas específicas sobre los recursos y metas físicas de programas nacionales con perspectivas de género y de niñez. A su vez, desde 2019 el sitio Presupuesto Abierto realiza un seguimiento del gasto nacional con impacto en género y en niñez y adolescencia. Esta apertura en la información presupuestaria es central para mejorar el alcance, eficacia y monitoreo de las políticas públicas que buscan garantizar derechos al tiempo que revertir procesos de desigualdad.

La presencia de estas áreas orientadas a definir el abordaje de la crisis de los cuidados a nivel nacional y subnacional es de vital importancia para dar pasos certeros en la construcción de respuestas de política adecuadas. En este sentido, la Dirección Nacional de Economía, igualdad y género del Ministerio de Economía de la Nación lidera una Mesa Federal de Políticas económicas con perspectiva de género que nuclea a ministras, secretarías y funcionarias de alto nivel en carteras económicas y productivas de distintas provincias argentinas con el objetivo de acelerar la igualdad. Esta Mesa Federal lleva adelante un plan para capacitar equipos de gestión en todo el país con el fin de mejorar indicadores, impulsar presupuestos con perspectiva de género, así como intercambiar buenas prácticas y resultados de políticas públicas para cerrar brechas de género, atendiendo a la diversidad de los territorios.

## Empleo e ingresos

La crisis provocada por la pandemia es inédita por su magnitud, alcance, velocidad y características, y requiere la coordinación de respuestas tanto sanitarias, económicas y laborales como de protección social. La desigualdad, con características estructurales, demanda respuestas estructurales.

La rápida intervención estatal no solo ha permitido acotar la pérdida inmediata de ingresos y la falta de acceso a bienes y servicios básicos, sino que limitó la amplificación de estos shocks negativos en el corto plazo. En términos de gestión, las políticas de transferencias (como el IFE) han enfrentado el desafío de ampliar y mejorar el registro de personas y hogares devenidos vulnerables. El caso de la ampliación de la cobertura de la AUH que comenzó a implementarse a finales de 2020 es uno de los caminos que se han puesto en evidencia, así como el



incremento del valor de las transferencias destinadas a perceptores/as de la Tarjeta Alimentar anunciado en febrero de 2021.

El desafío persiste respecto a cuáles son las mejores estrategias de intervención para apuntalar la recuperación económica y la inserción de las personas que han perdido o visto fuertemente reducidas sus fuentes de ingresos laborales. Lograr una reinserción laboral de calidad en esta coyuntura es más difícil dada la fuerte incertidumbre respecto de las características e intensidad de los senderos de crecimiento de la nueva etapa de la pandemia e incluso la esperada pospandemia. En este sentido, la integración de políticas de transferencias de ingresos a la población en edad de trabajar con políticas de formación profesional y de apoyo a la inserción laboral constituyen un desafío de gran relevancia en esta coyuntura.

Para el logro de la igualdad de oportunidades de las mujeres **es necesario fortalecer explícitamente su inclusión**. Es fundamental desplegar estrategias que garanticen el acceso a programas de capacitación, educación e inclusión financiera, desarrollo de habilidades digitales y terminalidad educativa, entre otros. Para ello, **es necesario considerar las responsabilidades familiares desde el diseño mismo de todo programa**. A su vez, resultan centrales la disponibilidad de servicios de cuidado gratuitos o cubiertos por el Estado. El acceso a dispositivos tales como celulares y computadoras y conectividad ha mostrado ser un factor relevante a la hora de permitir conservar o buscar empleos.

Otro de los desafíos centrales en este contexto se refiere al rol de las políticas de formación profesional en cuidados comunitarios desde una perspectiva de género. En particular, es necesario avanzar de manera complementaria en la profesionalización y la certificación de conocimientos en estas ocupaciones tradicionalmente feminizadas y, a la vez, en estrategias de formación que efectivamente incrementen el abanico de oportunidades laborales para las mujeres.

## Protección social y de ingresos

En los últimos meses de 2020, el Sistema de Asignaciones Familiares, principal política de transferencia de ingresos orientada a la niñez, ha experimentado cambios hacia un aumento de la cobertura horizontal. A su vez, la Ley Plan de los 1000 días, aprobada el 30 de diciembre 2020, incorpora, entre otras cuestiones, una serie de prestaciones para el régimen no contributivo (asignaciones prenatales, nacimiento y adopción).

Sin embargo, aún persisten brechas de cobertura de niñas, niños y adolescentes que no cuentan con ningún tipo de protección de ingresos. Además, las respuestas del Estado difieren entre los distintos subsistemas de asignaciones familiares, configurando una capacidad de protección diversa en función del ingreso familiar y de las características ocupacionales de los jefes y jefas de los hogares en los que viven las niñas y niños (UNICEF, 2020).



En particular, frente a la magnitud de los efectos de la crisis generada por la pandemia, **es necesario continuar con el fortalecimiento de los programas de protección social que apoyen a las familias para compensar la caída o pérdida de sus ingresos.** La amplitud del desafío suma un argumento más para pensar en respuestas universales, no condicionadas, para cubrir a todas las niñas, niños y adolescentes y que, en particular, sean de una magnitud suficiente que permitan a todas las familias salir de (o evitar caer en) situaciones de pobreza extrema.

## Servicios para cuidar

El país todavía enfrenta el desafío de contar con un registro unificado de la totalidad de los espacios de educación y cuidado, sus características, ubicación, condiciones y calidad. El Mapa Federal de Cuidados a cargo del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (MinGen, 2021) aparece como una iniciativa de gran relevancia en este sentido, en articulación con los esfuerzos de relevamiento y generación de información que realizan los distintos ministerios y áreas sectoriales.

En las condiciones actuales, **las familias encontrarán mayores dificultades para des-familiarizar el cuidado, dado el cierre de parte de la oferta de establecimientos de cuidado infantil (como resultado de la crisis de la pandemia sobre los espacios y jardines privados) y la pérdida de ingresos.** En este sentido, el compromiso con la construcción de 800 jardines y 300 centros de desarrollo infantil entre 2021 y 2022 es no solo una necesidad sino también una forma concreta de estimular el empleo, la producción y la profesionalización de los cuidados. A su vez, permite cerrar brechas de desigualdad en el tiempo destinado a cuidar por parte de varones y mujeres. Respecto a los 300 CDI, el presupuesto para el ejercicio 2021 proyecta en una primera etapa la construcción de 112 centros, con una inversión de \$2.241 millones. A ello se suma el apoyo a la infraestructura educativa y cultural (Ministerio de Obra Pública, 2021).

Por otra parte, es necesario avanzar en **incorporar la perspectiva de género en el artículo 179 de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT, Ley 20.744/76)** que regula la obligación de proveer espacios de cuidado para la primera infancia. El proceso de redacción del anteproyecto de ley para un **sistema integral de cuidados es un paso sustancial para abordar las múltiples aristas del problema planteado y brindar una respuesta global incluyendo una perspectiva de género y de niñez.** De forma complementaria, resulta de interés aumentar, sobre todo para los niveles primario y secundario, la **oferta estatal de colegios de doble jornada y jornada extendida con carácter de equidad federal para evitar no solo las desigualdades de género y condición socioeconómica, sino también las regionales.**





## Tiempo para cuidar

En el país, la licencia de maternidad paga para mujeres gestantes establecidas en la Ley de Contrato de Trabajo es de 90 días. La licencia especial de paternidad paga es de 2 días de corrido (a cargo del empleador). La LCT no contempla, ni para padres ni para madres, licencias por adopción, nacimientos múltiples, nacimientos pretérmino o nacimiento de hijas/os con discapacidad. **Como consecuencia de los altos niveles de informalidad laboral y las inserciones independientes (monotributo, autónomo, entre otros) actualmente solo 1 de cada 2 personas que trabajan tienen acceso a licencia por maternidad o paternidad. Resulta clave avanzar en un régimen de licencias que contemple las diversas conformaciones familiares y las distintas necesidades de cuidado y desarrollo de las niñas y niños y que promueva una mayor equidad de género.** En esta dirección se han presentado múltiples proyectos de Ley en el Congreso de la Nación que proponen diversas formas de ampliar las licencias, de manera incremental, para que su expansión sea sostenible<sup>10</sup>.

El reconocimiento del trabajo de cuidado es fundamental para brindar autonomía económica y seguridad a las personas que realizan un aporte socialmente fundamental. Desde el Ministerio de Economía se ha calculado y visibilizado, por primera vez, el aporte económico de las actividades de cuidado no remunerado (DNElyG, 2020), considerando al sector que realiza estas actividades como estratégico para el desarrollo de la economía argentina, en tanto es un sostén del tejido productivo. Este trabajo es un antecedente importante a la hora de introducir en el debate económico y productivo una cuestión que siempre estuvo ausente.

## Infraestructura para cuidar

Durante la pandemia, en barrios en donde el aislamiento era difícil de concretar por cuestiones de infraestructura, los espacios de cuidado comunitario y comedores han sido de vital importancia. Es menester avanzar en el fortalecimiento de estas instituciones, en el reconocimiento de las trabajadoras al frente y en la implementación de programas que permitan formalizar a las personas que realizan cuidados, así como se debe garantizar el acceso a los servicios básicos como agua, gas, electricidad e Internet.

10. En este sentido, a modo de ejemplo, uno de los últimos proyectos presentados, por parte del Diputado Nacional Itatí Hagman propone la modificación del régimen de licencias por nacimiento y ampliación de licencias para paternidades y personas no gestantes que ejercen la corresponsabilidad parental. En su articulado, el proyecto propone agregar una licencia familiar de 30 días, de carácter transferible, obligatorio y remunerado para que cada familia pueda decidir quién la utiliza.



Dado que el Estado será un actor central en la reconstrucción argentina y la inversión pública jugará un rol fundamental en este camino, **es clave poner a la infraestructura en cuidados en el centro del proceso de recuperación.** Esto es crucial no solo para contribuir en la resolución de la crisis de cuidados sino también para **reactivar la economía sin dejar a las mujeres atrás.**

De acuerdo con el Monitor Fiscal del FMI de octubre de 2020, la inversión pública es clave para recuperar las caídas provocadas por la pandemia: por cada millón de dólares invertido en infraestructura tradicional, el FMI estima que se pueden generar de forma directa entre 2 y 8 puestos de trabajo. Y por cada millón gastado en investigación y desarrollo, electricidad verde y edificios eficientes, entre 5 y 14 empleos. Según el mismo informe, las estimaciones con base en el conjunto de datos de distintos países y una muestra de 400.000 empresas indican que la inversión pública puede tener un enorme impacto en el crecimiento del PIB y en el empleo en la crisis actual. De este modo, si se considera la inversión de manera agregada (esto es, tomando el conjunto de los países analizados) en las economías avanzadas y de mercados emergentes, **por cada punto porcentual de aumento de la inversión respecto al PIB, se crean 7 millones de puestos de trabajo directamente, y entre 20 millones y 33 millones de puestos de trabajo si se tienen en cuenta los efectos macroeconómicos indirectos.**

Recientes análisis de la Confederación Sindical Internacional sobre inversión en cuidados reflejan que **con una inversión del 2% del PIB en industrias del cuidado se generan aumentos en el empleo general que van desde 2,4% a 6,1%.** Esto significaría, por ejemplo, que se crearían casi 13 millones de nuevos puestos de trabajo en los Estados Unidos, 3,5 millones en Japón, casi 2 millones en Alemania, 1,5 millones en el Reino Unido o 1 millón en Italia. Como consecuencia, la tasa de empleo de las mujeres aumentaría de 3,3 a 8,2 pp (y de 1,4 a 4,0 pp para los hombres), y la brecha de género en el empleo se reduciría (CSI, 2016).

En la Argentina, el Presupuesto 2021 prevé duplicar la inversión real en infraestructura productiva y social respecto a 2019 a partir de una inversión en infraestructura social y productiva proyectada en \$842.683 millones, lo que constituye el 2,2% del PIB. Una estimación preliminar de las partidas de inversión destinadas a infraestructura de los cuidados indica que estas ascienden a \$55.407 millones, lo que representa un 6,6% de esta inversión total. Más del 95% de quienes trabajan en la construcción son varones, tratándose de uno de los sectores más masculinizados de la economía. Por tanto, incrementar la infraestructura en cuidados e incentivar la contratación de mujeres, son condiciones para que la inversión pública y la estrategia de recuperación en la que ella se enmarca sean más efectivas y cierren brechas de desigualdad.



# UNA REACTIVACIÓN ECONÓMICA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO Y NIÑEZ



# UNA REACTIVACIÓN ECONÓMICA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO Y NIÑEZ

Existe un consenso extendido en que los efectos de la pandemia amplifican brechas de desigualdad y que cerrar brechas de género es central para tener un modelo económico sostenible. Según la CEPAL, las mujeres de la región han retrocedido, en promedio, una década en avances en el mercado laboral. El “Informe sobre la brecha de género global 2021” del Foro Económico Mundial advierte que en el último año se ralentizó el proceso de cierre de brechas de género global: si antes faltaban 99 años para que varones y mujeres estén en igualdad de condiciones, la pandemia ha hecho que este proceso lleve 135 años. A su vez, la pandemia ha tenido efectos importantes sobre el bienestar y ejercicio de derechos de niñas, niños y adolescentes. Si bien la niñez no es el grupo de población más afectado en términos de salud física, hay un conjunto de efectos colaterales que los impactan especialmente en dimensiones como educación, nutrición, salud mental, inclusión, cuidados, ocio y recreación, protección, entre otras (UNICEF, 2020a). La situación descrita para la Argentina, se replica a lo largo del mundo dejando en evidencia la importancia de un abordaje de la recuperación económica con perspectiva de género y niñez.

El análisis del impacto de la pandemia sobre las mujeres y los niños, niñas y adolescentes, arroja datos desafiantes de cara al diseño de políticas públicas de reconstrucción y recuperación económica. **Las mujeres a cargo de hogares con niñas, niños y adolescentes son las más afectadas por la crisis: enfrentan una peor inserción en el mercado laboral (mayores niveles de informalidad, mayor inestabilidad, salarios más bajos) a la vez que experimentan una pobreza de tiempo profundizada por la pandemia.** Como consecuencia de esto, cae su tasa de participación económica y aumenta su desempleo, lo cual incrementa los niveles de pobreza e indigencia en sus hogares. Los resultados aquí expuestos están en línea con las investigaciones publicadas tanto por CEPAL como por OIT, el FMI y otros organismos internacionales.

La evidencia muestra que la crisis por la pandemia de COVID-19 profundizó la pobreza y empeoró sus consecuencias para las niñas, niños y adolescentes, generando mayores probabilidades de que abandonen la escuela, ingresen tempranamente al mercado laboral, consuman menos alimentos y de peor calidad, vean restringido su acceso a los servicios de salud, o sean víctimas de violencia, entre otros riesgos sociales significativos.



Esta situación de las mujeres jefas de hogar y los niños, niñas y adolescentes se vuelve aún más desafiante cuando se consideran las consecuencias intergeneracionales de la pobreza: en alrededor del 90% de los hogares donde hay NNyA y donde la jefa de hogar no completó el nivel secundario, tampoco lo completó el resto de sus miembros. **La pobreza de las mujeres se retroalimenta con la pobreza de los niños, niñas y adolescentes formando un círculo que requiere un abordaje mediante estrategias integrales.** A su vez, y como se observa a lo largo del presente informe, estos hogares resultan más expuestos debido a la crisis de los cuidados.

El momento de crisis global y que la Argentina atraviesa puede convertirse en una oportunidad para innovar y avanzar en estrategias capaces de atender no solo la emergencia de la pandemia de COVID-19 sino también los factores estructurales que limitan el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres, las niñas, niños y adolescentes. Estas estrategias implican, necesariamente, herramientas de política pública con perspectiva de género y niñez. Como se ha señalado antes, protección social, protección de ingresos, profesionalización de cuidados, inversión en infraestructura de cuidados, acceso a la tecnología, fortalecimiento institucional en áreas de género y de niñez y el avance hacia un sistema integral de cuidados son elementos fundamentales para contener el impacto de la pandemia (y las crisis) en el sector más vulnerable de la sociedad. Pero, además, son herramientas que permiten incentivar el consumo, la producción y el empleo, y, de este modo, ayudan a mejorar los indicadores socioeconómicos y a avanzar hacia una sociedad más justa.

**La inclusión de las mujeres en la estrategia de recuperación económica a través de la inversión en cuidados será central para incrementar la tasa de actividad, empleo e ingresos y, como consecuencia, una clave para frenar el círculo intergeneracional de la pobreza.** La reconstrucción de la Argentina empieza por generar condiciones de vida dignas para que los niños, niñas y adolescentes tengan la posibilidad de forjar su presente y ser parte de la construcción del futuro.





## REFERENCIAS

**Argentina.gob.ar** (2020). Se realizó el primer foro para alcanzar la Justicia Menstrual. (2020). Nota de prensa.

Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-realizo-el-primer-foro-para-alcanzar-la-justicia-menstrual>

**Confederación Sindical Internacional (CSI)** (2016). Investing in the Care Economy - A gender analysis of employment stimulus in seven OECD countries (March 2016).

Disponible en: [https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/care\\_economy\\_en.pdf](https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/care_economy_en.pdf)

**Díaz Langou, G.; De León, G.; Florito, J.; Caro Sachetti, F.; Biondi, A. & Karczmarczyk, M.** (2019). El género del trabajo. Entre la casa, el sueldo y los derechos. Buenos Aires. CIPPEC-OIT-ONU Mujeres-PNUD.

**Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, Ministerio de Economía** (2020a). Las brechas de género en la Argentina - Estado de situación y desafíos.

Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/las\\_brechas\\_de\\_genero\\_en\\_la\\_argentina\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/las_brechas_de_genero_en_la_argentina_0.pdf)

**Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, Ministerio de Economía** (2020b). Ingreso Familiar de Emergencia. Análisis y desafíos para la transferencia de ingresos a trabajadores/as precarios.

Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dneig-ingresofamiliardeemergencia-analisisydesafios.pdf>

**Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, Ministerio de Economía** (2020c). Políticas públicas y perspectiva de género.

Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/analisis\\_de\\_politicas\\_publicas\\_ppg\\_2020\\_.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/analisis_de_politicas_publicas_ppg_2020_.pdf)

**Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género, Ministerio de Economía** (2020c). Mesa federal de políticas económicas con perspectiva de género.

Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_mf-genero-ultimo.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_mf-genero-ultimo.pdf)

**Faur, E., & Pereyra, F.** (2018). Gramáticas del cuidado. En *La Argentina del siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual*. Siglo XXI Editores.

**Fondo Monetario Internacional (FMI)** (2020). Monitor Fiscal: Octubre 2020.

Disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>

**INDEC** (2013). Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo.

Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/tnr\\_07\\_14.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/tnr_07_14.pdf)



**INDEC** (2018). Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2016-2017.

Disponible en: [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/eanna\\_2018.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/eanna_2018.pdf)

**Lupica, C.** (2013). Madres en la actividad económica: ¿Cómo incide el trabajo de cuidado en el hogar en el empleo remunerado de las mujeres. *Newsletter de la Fundación Observatorio de la Maternidad N. 72*.

**Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación** (2019). Encuesta Nacional sobre la Estructura Social.

Disponible en: <http://pisac.mincyt.gob.ar/datos.php>

**Ministerio de Economía, Ministerio de Desarrollo Productivo y Ministerio de Trabajo, empleo y seguridad social** (2020). Impacto del Ingreso Familiar de Emergencia en la pobreza, la indigencia y la desigualdad.

Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el\\_impacto\\_del\\_ife\\_en\\_pobreza\\_indigencia\\_y\\_desigualdad.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_impacto_del_ife_en_pobreza_indigencia_y_desigualdad.pdf)

**Ministerio de Educación y UNICEF** (2020). Evaluación Nacional del Proceso de Continuidad Pedagógica.

Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/evaluacion-informacion-educativa/evaluacion-nacional-del-proceso-de-continuidad-pedagogica>

**Ministerio de Obras Públicas** (2021). Serie de documento de trabajo Nro. 2. Presupuesto por género y obra pública.

**Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía** (2020). Mensaje del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional 2021.

Disponible en: <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2021/mensaje/mensaje2021.pdf>

**Oficina Nacional de Presupuesto y UNICEF** (2021). Presupuesto Abierto - Análisis transversales del Presupuesto.

Disponible en: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/analisis-transversales>

**Oficina Nacional de Presupuesto y UNICEF** (2021). Gasto en Niñez y Adolescencia en el Presupuesto Nacional. Cuarto trimestre 2020.

Disponible en: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/niniez>

**Régimen Legal Del Contrato De Teletrabajo.** Decreto 27/2021. Boletín Oficial de la República Argentina.

Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/239929/20210120>

**UNDP Covid-19 Data Futures Platform** (2021). COVID-19 Global Gender Response Tracker.

Disponible en: <https://data.undp.org/gendertracker/?country=argentina>



**UNICEF** (2020a). Encuesta de percepción y actitudes de la población. El impacto de la pandemia COVID-19 en las familias con niñas, niños y adolescentes.

Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/media/9696/file/Encuesta%20de%20Percepci%C3%B3n%20y%20Actitudes%20de%20la%20Poblaci%C3%B3n%20-%20Tercera%20ola.pdf>

**UNICEF** (2020b). Análisis de la cobertura de ingresos monetarios para la niñez en la Argentina, a través de los diferentes sistemas existentes.

Disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/media/8826/file/Ingresos%20monetarios%20para%20la%20ni%C3%B1ez.pdf>

**UNICEF** (2021). COVID-19 and School Closures: One year of education disruption.

Disponible en: <https://data.unicef.org/resources/one-year-of-covid-19-and-school-closures/>

**UNESCO** (2021). Global monitoring of school closures caused by COVID-19.

Disponible en: <https://en.unesco.org/covid19/educationresponse#schoolclosures>

**World Economic Forum** (2021) Global Gender Gap Report.

Disponible en: <https://www.weforum.org/reports/global-gender-gap-report-2021>





Ministerio de Economía  
**Argentina**



**JOINT SDG FUND**  
FONDO CONJUNTO PARA LOS ODS

**unicef**   
para cada niño