

EL DERECHO AL CUIDADO EN LAS PROPUESTAS DE REFORMA NORMATIVA

Estudio de los proyectos de ley
presentados ante el
Congreso Nacional, en la
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
y las provincias de Buenos Aires,
Misiones, Salta y Tierra del Fuego



EL DERECHO AL CUIDADO EN LAS PROPUESTAS DE REFORMA NORMATIVA

Dirección editorial:

Carolina Aulicino
Oficial de política social, UNICEF

Autoría:

Victoria Gallo y Lucía Martelotte, ELA.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

El derecho al cuidado en las propuestas de reforma normativa. Estudio de los proyectos de ley presentados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Misiones, Salta y Tierra del Fuego.

Impreso en Argentina
Primera edición, octubre de 2017

Diseño y diagramación:

Florencia Zamorano

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.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF)
buenosaires@unicef.org
www.unicef.org.ar



ÍNDICE DE CONTENIDOS

▶ Resumen ejecutivo	4
▶ 1. Introducción	17
▶ 2. Proyectos de ley presentados ante el Congreso Nacional	20
2.1 Principales hallazgos	21
2.2 Fundamentos de los proyectos legislativos presentados.....	24
2.3 Propuestas de ampliación relevadas en los proyectos.....	28
2.4 El derecho al cuidado en la agenda de las Comisiones Legislativas.....	34
2.5 Percepciones y reflexiones de legisladoras y legisladores en torno a la agenda del cuidado.....	42
▶ 3. Marcos normativos y proyectos de ley presentados ante los poderes legislativos locales	46
3.1 Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	46
3.2 Provincia de Buenos Aires.....	49
3.3 Provincia de Misiones.....	58
3.4 Provincia de Salta.....	62
3.5 Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur:	63
▶ 4. Obstáculos para avanzar en una agenda legislativa de cuidado	67
4.1 Obstáculos jurídicos.....	68
4.2 Obstáculos culturales.....	69
4.3 Obstáculos políticos.....	71
4.4 Obstáculos presupuestarios o económicos.....	71
4.5 El desafío de transformar en los hechos la distribución del cuidado.....	77
▶ 5. Ante esos obstáculos, ¿cómo seguimos?	78
5.1 Recomendaciones generales.....	79
5.2 Recomendaciones específicas.....	81
▶ 6. Conclusiones	85
6.1 Las deudas pendientes en la agenda legislativa	85
6.2 La persistencia de brechas de género en el mercado laboral.....	86
▶ 7. Bibliografía	88
▶ 8. Anexo	90

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento presenta un diagnóstico actualizado y una sistematización de los proyectos de ley actualmente en consideración de los cuerpos legislativos¹, tanto a nivel nacional como en cinco jurisdicciones seleccionadas (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincias de Buenos Aires, Misiones, Salta y Tierra del Fuego) referidos a distintas expresiones del derecho al cuidado. Los proyectos analizados refieren a tres aspectos del derecho al cuidado vinculados al empleo, en particular: licencias, centros de cuidado infantil y lactancia². Por otra parte, partiendo del análisis de la situación de los proyectos de ley en consideración³, este resumen ejecutivo ofrece recomendaciones para avanzar en la agenda legislativa en relación con la incorporación de mejoras necesarias en relación con el derecho al cuidado.

La desigual distribución de las tareas del cuidado en Argentina

Actualmente, la forma en la que interactúan los diferentes actores responsables de brindar cuidados (el Estado, el mercado, las fa-

milias y la comunidad), denominada como organización social del cuidado (OSC) es injusta tanto en términos de género como en términos socioeconómicos. Esto es así ya que el cuidado recae de manera principal sobre las familias, con un mayor impacto en las familias de menores recursos económicos y, dentro de las familias, en las mujeres. La consecuencia de este esquema familiarista es la reproducción de desigualdades de género y socioeconómicas. De género porque la sobrecarga en las tareas de cuidado impacta en las posibilidades de inserción de las mujeres en el mercado laboral⁴, lo cual se refleja no sólo en una menor tasa de actividad, sino también en la incorporación en empleos flexibles o de tiempo parcial, con peores condiciones laborales, menores remuneraciones y dificultades para acceder a puestos de máxima decisión (“techo de cristal”). Y socioeconómicas porque, al existir una y una escasa oferta de infraestructura y servicios de cuidado a nivel estatal, las familias se organizan como pueden: las familias de mayores recursos pueden apelar a estrategias de mercado para suplir este déficit (a través de establecimientos privados y/o la

contratación de personal de casas particulares), mientras que las familias de menores recursos deben recurrir a redes comunitarias o afrontan en mayor medida un retiro parcial o total de las mujeres del mercado laboral. Además, el marco normativo que regula las licencias se encuentra dentro de los más bajos de la región, por debajo de los estándares de la Organización Internacional del Trabajo⁵. El acceso a este derecho está fragmentado territorialmente y depende de la condición laboral de madres y padres, quedando excluidas todas aquellas personas que se desempeñan en la economía informal, o que encuentran comprendidas en el régimen de autónomos y monotributistas, que en nuestro país representan un importante porcentaje del mercado laboral⁶.

Un debate presente en la agenda parlamentaria

Del total de 44 proyectos con estado parlamentario al momento del relevamiento realizado por ELA, 29 de ellos (el 66%) fueron presentados en la Cámara de Diputados. Los 15 proyectos restantes (34%), fueron ingresados por la Cámara de Senadores. En relación a la autoría de los proyectos, en la Cámara de Diputados **uno de cada cuatro proyectos presentados reunió firmas de más de un partido político**, indicando un cierto grado de consenso transpartidario en relación a la necesidad de avanzar en la ampliación del derecho al cuidado. Sin embargo, de la totalidad de proyectos relevados,

4 de cada 10 proyectos, son reproducciones de expedientes anteriores cuya tramitación había caducado. Algunos de los proyectos fueron presentados hasta cuatro veces, lo que deja de manifiesto las dificultades para consolidar en una nueva ley los cambios propuestos por los legisladores.

A pesar de la proliferación de proyectos de ley, no se ha logrado sancionar aún una reforma integral de la Ley de Contrato de Trabajo (entre otras normativas claves) que permita mejorar las condiciones en las que se ejerce el derecho al cuidado en nuestro país. Del total de 44 proyectos analizados, 27 de ellos (61%) se focaliza exclusivamente en modificar la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) N° 20.744. Entre los proyectos que proponen modificar otras leyes se encuentran cambios a la Ley de Trabajo Agrario N° 26.727 y en el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares Ley N° 26.844. Otros proyectos modifican la Ley N° 24.716 de licencias para mujeres trabajadoras madres de niños y niñas con Síndrome de Down. Por último, uno de los proyectos relevados modifica la Ley N° 24.241 del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, establece la necesidad de reconocer años de aportes a la mujer trabajadora que ha sido madre, computando un año adicional de servicios por cada hijo nacido vivo, con un máximo total de cinco años.

Los proyectos relevados recurren a diversos argumentos para fundamentar la necesidad de ampliar el régimen de licencias actual y adecuar los títulos, nomenclaturas y catego-

rias conceptuales de la ley actualmente vigente. En términos generales, los argumentos en favor de la ampliación del régimen de licencias y su adecuación que aparecen citados en los proyectos, pueden clasificarse en cuatro grupos (no excluyentes): (a) aplicación de las Convenciones, Tratados y/o Convenios emanados de organismos internacionales; (b) protección de la infancia; (c) desigualdad o discriminación de género y (d) adecuación a nuevos marcos normativos internos, fundamentalmente la reforma del Código Civil y Comercial de la Nación que reconoce la diversidad en la composición de las familias.

El derecho al cuidado también presente en las agendas parlamentarias provinciales

El relevamiento realizado también analizó el estado de la agenda legislativa en materia de cuidado en 5 jurisdicciones, Buenos Aires, Misiones, Salta, Tierra del Fuego y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En las respectivas cámaras la agenda del cuidado está presente, especialmente en relación a la ampliación de licencias en los regímenes de la administración pública provincial y/o municipal, la creación de centros de cuidado infantil y el foco en el abordaje de niñez, adultos mayores y grupos vulnerables específicos, como madres adolescentes y niñas y niños institucionalizados.

En la provincia de Buenos Aires, se han presentado numerosos proyectos de ampliación

de licencias de maternidad (hasta 210 días) y paternidad (por ejemplo, hasta 20 días de licencia) y la creación de nuevas licencias. Algunas de ellas han logrado ser aprobadas por las cámaras, como la licencia para someterse a realización de exámenes médicos específicos y la licencia especial para mujeres víctimas de violencia de género destinadas a las trabajadoras de la Administración Pública de Buenos Aires (Ley 14.893). Además, en la agenda legislativa bonaerense hay múltiples proyectos de licencias familiares de cuidado, como por ejemplo una licencia por atención de familiar enfermo y una licencia por familiar directo en estado grave o terminal. Estas licencias también se han discutido en torno al estatuto municipal de la provincia de Buenos Aires que establece, entre otras licencias, una de 20 días por año para atención o cuidado de personas en un mismo grupo familiar, una licencia por adaptación escolar, tratamientos de salud especiales de hijos e hijas, licencia por adopción y una licencia en casos de violencia de género.

La ampliación de licencias y la creación de nuevas también aparecen en la agenda de los regímenes docentes en cada una de las provincias, en algunos casos logrando su sanción en las cámaras como la ley 5609/2016⁷ mediante la cual las docentes porteñas que atraviesan por situaciones de violencia de género de cualquier tipo, podrán acceder a una licencia con goce de haberes. En cada una de las provincias hay proyectos que incorporan la creación de la licencia por fertilización asistida, la adecuación normati-

va a parejas del mismo sexo, la equidad en licencias de paternidad y paternidad biológicas con la adopción, entre otras iniciativas.

En varias de las provincias relevadas hay proyectos que impulsan la creación de centros de cuidado infantil, ya sea por parte del Estado y/o de empresas, o la implementación de la compensación o reintegro por “jardín maternal o guardería” para hijos e hijas de trabajadores y trabajadoras.

Otras iniciativas presentes en las agendas provinciales son la creación de regímenes especiales de inasistencias justificadas para alumnas embarazadas, alumnas madres y alumnos padres y otros programas de retención escolar de adolescentes en esa situación, de modo de apoyar la finalización de los estudios. En algunos casos se plantea la creación de “centros de cuidado infantil en establecimientos secundarios con el mismo objetivo.

Obstáculos para avanzar en una agenda legislativa de cuidado

A pesar de la presencia de la temática en la agenda legislativa, existen dificultades para lograr que estas propuestas se materialicen en la efectiva sanción de modificaciones a las normativas vigentes, en particular en relación con la ampliación del régimen de licencias. En este sentido, y sin pretender desarrollar un listado exhaustivo, la investigación realizada junto a relevamientos y estudios anteriores permite identificar obstáculos

de diversa naturaleza que podrían agruparse en obstáculos jurídicos o normativos, obstáculos culturales, obstáculos políticos, obstáculos presupuestarios o económicos.

Entre los obstáculos jurídicos para el tratamiento de algunos temas en los ámbitos legislativos algunos refieren a posibles conflictos jurídicos que podrían suscitarse a raíz de otras leyes vigentes o déficits normativos. Por otro lado, los estereotipos de género de raigambre cultural y la actual división sexual del trabajo refuerzan el rol de las mujeres como las principales encargadas de atender las necesidades de cuidado de las personas (en particular de niños, niñas, personas con discapacidad, adultos mayores, etc.). Por obstáculos políticos nos referimos a coyunturas que constituyen obstáculos en la medida en que no haya apertura a debatir ciertos temas y a dificultades en la negociación político-partidaria en el ámbito legislativo. Por último, la preocupación por el costo económico de la ampliación de políticas de cuidado genera barreras al avance de la agenda pública y política. La falta de información adecuada acerca del costo real de estas medidas y el impacto que pueda tener en las empresas y en las cuentas fiscales, se constituye como una dificultad significativa.

Estos obstáculos diversos se relacionan entre sí, interactuando unos con otros. Por ende, para superarlos deben desarrollarse estrategias con una perspectiva integral y que atiendan a la complejidad de la problemática y a la multiplicidad de actores intervinientes.

Ante esos obstáculos, ¿cómo seguimos?

Un primer paso fundamental es abrir en la agenda pública y política una discusión profunda e informada sobre a cómo se cuida en Argentina. Para eso, es prioritario comunicar y generar consensos respecto a la necesidad de distribuir las tareas de cuidado entre los diferentes actores intervinientes.

La idea de que ampliar las licencias genera altos costos fiscales obstaculiza una mirada de conjunto que ponga en valor los beneficios para el conjunto de la sociedad de estas transformaciones. Esta ampliación de licencias no solamente es imperativa en términos de derechos humanos, sino que además “adoptar un conjunto mínimo de prestaciones de la seguridad social no solo es asequible y viable, incluso en los países más pobres, sino que además propicia el desarrollo económico y social”⁸.

Desde el ámbito empresarial frecuentemente suelen emplearse argumentos en contra de la incorporación de políticas de cuidado (en especial de la extensión de licencias y la apertura de centros de cuidado infantil) señalando que estas medidas generan mayores costos laborales y que resultan en una menor productividad. Sin embargo, la realidad es a la inversa: ampliar las licencias y generar las condiciones e infraestructura para el cuidado de las hijas e hijos del personal mejora el crecimiento económico, la productividad y el rendimiento de las empresas, ya que disminuyen las tensiones en la con-

ciliación de la vida familiar y laboral, permiten una mejor planificación, y fomentan un mayor compromiso de las trabajadoras y los trabajadores con su empleo⁹. Según destaca un informe de la OIT¹⁰, las medidas de conciliación entre la vida laboral y familiar “han demostrado impulsar un mejor desempeño y compromiso laboral” y “son positivas para reducir el ausentismo, preservar las calificaciones y propiciar la imagen de empresas socialmente responsables”. Con relación al sector empresarial, es fundamental comunicar la necesidad de acompañar la conciliación de la vida laboral y familiar de los trabajadores y trabajadoras, como medidas que redundarán en beneficio del conjunto de la sociedad, incluyendo a las empresas.

Recomendaciones generales

Es aún incipiente la incorporación de una perspectiva universalista en la agenda legislativa. En este sentido, la gran mayoría de los proyectos se concentra en el régimen de licencias del empleo en relación de dependencia y algunas otras modificaciones al régimen del personal de casas particulares y/o el régimen del trabajo agrario. Sin embargo, el reconocimiento de licencias y derechos de los trabajadores autónomos, los monotributistas¹¹ y trabajadores informales en nuestro país permanece como una deuda pendiente. Dadas las características del mercado laboral de nuestro país, es necesario diseñar herramientas contributivas y no contributivas que equiparen los derechos (respetando los de-

rechos adquiridos) de la totalidad de la fuerza de trabajo.

Además de realizar las reformas legislativas necesarias, es fundamental que se difundan las condiciones alcanzadas por las leyes vigentes. Si los trabajadores y las trabajadoras no conocen sus derechos, se vulneran las posibilidades de hacerlos valer.

Es necesario que las y los legisladores revisen el régimen de licencias y las condiciones previstas en relación a la lactancia y los centros de cuidado infantil a partir de una perspectiva de equidad de género que refuerce el principio de corresponsabilidad e igualdad en la distribución de las tareas de cuidado. Persiste un sesgo maternalista que se refleja en proyectos que establecen beneficios o derechos para ser utilizados por parte de hombres solamente en el caso de que las madres se vean impedidas de hacerlo¹². Ilustra este sesgo la gran cantidad de proyectos legislativos que amplían en gran medida la licencia de maternidad (por ejemplo hasta 180 días) pero proponen apenas unos días más de licencia de paternidad (15, 20 o 30 días como mucho). Esta disparidad amplía la brecha de género, en lugar de fortalecer la corresponsabilidad en el cuidado por parte de hombres y mujeres. Es recomendable que cada unidad familiar disponga de diferentes posibilidades para el usufructo de las licencias, hallando cada cual la organización del cuidado que le resulte más óptima y respetuosa de los derechos de los niños y niñas.

Por otro lado, es indispensable que los legisladores y legisladoras establezcan como horizonte permanente la equidad e igualdad de derechos entre los trabajadores y las trabajadoras de distintos regímenes laborales y sectores de la economía. Actualmente, hay una gran dispersión y heterogeneidad en las condiciones laborales y de seguridad social previstas en los marcos normativos, en función de la categoría ocupacional, la jurisdicción territorial, el sector de la economía y la regularización del empleo. En este sentido, la agenda legislativa debe velar por la equidad entre el personal de los distintos regímenes de empleo, respetando los estándares alcanzados. Universalización y equidad, deberán ser principios rectores indispensables en una reforma de las licencias.

Un aspecto poco presente en los proyectos legislativos y que debería ser considerado indispensable en todos ellos es el reconocer los años de aportes a la mujer trabajadora que ha sido madre. El empobrecimiento de las mujeres de más de 65 años se ve estrechamente relacionado a las dificultades que la vida reproductiva les acarrea en su continuidad en el mercado laboral una vez que han sido madres. Las menores tasas de empleo formal y remunerado, junto a las menores horas de empleo con previsión social de las mujeres, tienen impactos negativos en el acceso a jubilaciones y esquemas contributivos vinculados al trabajo.

La reconfiguración de la organización social del cuidado en nuestro país requiere contar

con adecuada información tanto cuantitativa (estadísticas) como cualitativa (por ejemplo, a partir de la identificación de barreras culturales) en materia de políticas de cuidado. Es necesario contar con información oficial sistematizada, confiable y pública, que permita conocer y analizar en profundidad el alcance, el costo, la cobertura y el real funcionamiento e impacto de cada una de las políticas y medidas implementadas en materia de políticas de cuidado.

Por último, es necesario fortalecer el monitoreo de la efectiva implementación de las leyes ya que sin mecanismos eficaces de control, inspección y fiscalización que monitoreen el cumplimiento de la normativa laboral, difícilmente se logre el goce pleno de derechos reconocidos por los marcos vigentes, especialmente en un país que tiene una importante proporción de su fuerza laboral en trabajo no registrado, trabajo precario o trabajo informal. Tanto en el plano nacional, como en las provincias, existe una brecha entre los derechos reconocidos en las normas y los realmente alcanzados en la práctica. En palabras de la OIT, “incluso cuando la legislación existe, la aplicación efectiva de esas leyes continúa siendo un problema¹³”.

Recomendaciones específicas

A partir del relevamiento realizado, algunas recomendaciones específicas para fortalecer la agenda legislativa para ampliar el derecho al cuidado son las siguientes:

Licencia de maternidad: Esta licencia no solamente debería alcanzar el estándar internacional de la OIT de los 98 días que establece como piso el Convenio 183 sobre Protección de la maternidad. Entendiendo la importancia que tiene esta licencia en el desarrollo de los niños y niñas y para el desarrollo de un cuidado adecuado en la primera infancia, es positivo que muchos proyectos plantean plazos de 120 días o 180 días de licencia, con posibilidad de flexibilizar los días anteriores y posteriores al parto o nacimiento.

Licencia de paternidad: Si bien no hay aún normativa internacional vinculante en el caso de las licencias por paternidad y parentales, la resolución relativa a la igualdad de género¹⁴ de la OIT insta a los Estados a “formular políticas adecuadas que permitan equilibrar mejor las responsabilidades laborales y familiares, incluir la licencia de paternidad y/o parental, y prever incentivos para que los hombres las aprovechen¹⁵”.

Licencia parental: Aún es incipiente la incorporación de esta licencia en los proyectos legislativos en nuestro país. La Recomendación 191 y la Recomendación 165 de la OIT brindan disposiciones orientadoras para considerar en la formulación de licencias parentales. Además de considerar condiciones, goce de haberes, duración de la licencia, transferibilidad entre progenitores y otros aspectos, es fundamental considerar en su diseño incentivos para la utilización de esta licencia por parte de los hombres.

Licencia por violencia de género: Algunos proyectos estipulan la necesidad de que la víctima presente una copia de una denuncia policial o judicial. Este requisito no es recomendable, ya que la obligación de realizar la denuncia por motivos laborales puede socavar el proceso personal e individual que esa mujer lleva adelante. Los proyectos que prevén únicamente una constancia de un centro de salud o un centro de referencia especializado, son más adecuados ya que permiten considerar las particulares características de cada situación, que no siempre lleva a recomendar la realización de una denuncia por parte de la mujer. Por otro lado, la preocupación por la reserva de la confidencialidad de la solicitante de la licencia es también importante. Otro aspecto interesante contemplado en un proyecto es la posibilidad de que la trabajadora pueda acceder a la reducción de la jornada, al reordenamiento del tiempo de trabajo o al lugar del mismo en el marco de una licencia por violencia de género.

Licencias por adopción: La gran mayoría de los proyectos presentados proponen reconocer a los pretendientes adoptantes los mismos derechos que los progenitores biológicos en relación a la licencia de maternidad y paternidad. La tendencia en la mayoría de los proyectos es otorgar a los adoptantes días posteriores al otorgamiento de la guarda, en igual medida que los progenitores biológicos. Cabe destacar como positivo que algunos de los proyectos, incorporan también días de

licencia para la realización de trámites previos al otorgamiento de la guarda con fines de adopción, entendiéndose que es necesario apoyar a los pretendientes adoptantes a lo largo de un proceso que suele ser largo y complejo. Por último, es necesario eliminar de los marcos normativos vigentes y de los proyectos legislativos en tratamiento, cualquier tipo de restricción de edad de los niños y niñas a adoptar en relación a las condiciones de acceso y elegibilidad de las licencias por adopción. Todos los niños, niñas y adolescentes requieren y merecen tiempos de vinculación y de cuidado en igual medida, más allá de su edad. Por otro lado, es necesario que los proyectos equiparen también el derecho al descanso por alimentación a los progenitores adoptantes, en las mismas condiciones que a los progenitores biológicos.

Descansos por lactancia: Muchos proyectos contemplan la posibilidad de extender los tiempos de descanso por lactancia o la flexibilización del horario de ingreso y egreso del personal del lugar de trabajo para apoyar la lactancia y/o alimentación. La posibilidad de contemplar la alimentación en general y no sólo la lactancia, permite igualar situaciones para ambos progenitores.

Excedencia: Los plazos de excedencia podrían computarse como tiempo de servicio, percibiendo asignaciones con carácter remuneratorio. Además, el empleador podría ofrecer diferentes alternativas de regreso gradual al empleo, con esquemas de remuneración.

Centros de cuidado infantil¹⁶: Es necesario impulsar en mayor medida el cumplimiento de las empresas respecto de su obligación y responsabilidad compartida de apoyar el cuidado de los hijos e hijas de su personal. Generar incentivos fiscales y tributarios puede ser una opción relevante para analizar en las comisiones legislativas que corresponda, de modo de impulsar la implementación de estos espacios por parte de las empresas. Otra iniciativa podría ser promover la agrupación de empleadores (sumando la planta de empleadas/os de varios empleadores), para organizar la implementación de estos espacios financiada entre varias empresas.

Licencia por adaptación escolar: La incorporación de estas licencias a la agenda legislativa es positiva ya que en lo simbólico implica reconocer la responsabilidad socialmente compartida de la reproducción social, y en lo cotidiano, permite facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar de trabajadores y trabajadoras, así como también apoyar la educación y el desarrollo de niños y niñas en sus primeros años. Es recomendable que esta licencia se incorpore al conjunto de proyectos y dictámenes tratados en las cámaras legislativas. Además, sería deseable que para el acompañamiento educativo de niños y niñas que asisten

a la escuela primaria y secundaria, exista una licencia para actividades escolares en formato de “horas al año”, de modo de permitirle a los padres y a las madres asistir a reuniones, actos escolares, etc.

Conclusiones:

La necesidad de saldar las deudas pendientes en la agenda legislativa

Es necesario incorporar a la agenda pública y política en materia de cuidado una visión más integral, para generar instrumentos de transformación hacia una organización social del cuidado más justa y equitativa. Una perspectiva integral debe considerar la oferta y demanda de los servicios de cuidado, la regulación de los diferentes componentes del cuidado y los diferentes actores involucrados. Además, pensar integralmente el cuidado implica considerar políticas públicas de acceso a la salud, a la educación, a la adecuada movilidad y transporte, entre otras. Por otro lado, deben crearse mecanismos eficaces de fiscalización y exigibilidad de los estándares aprobados, de modo de dar efectivo cumplimiento a los marcos regulatorios alcanzados.

Bibliografía

- Appelbaum Eileen y Ruth Milkman (2011) *Leaves That Pay: Employer and Worker Experiences With Paid Family Leave in California*. Center for Economic and Policy Research. Disponible en: <http://cepr.net/documents/publications/paid-family-leave-1-2011.pdf>
- Catalyst (2004) *The Bottom Line: Connecting Corporate Performance and Gender Diversity*. Disponible en: http://www.catalyst.org/system/files/The_Bottom_Line_Connecting_Corporate_Performance_and_Gender_Diversity.pdf
- CEPAL, UNICEF (2011), *Cuidado infantil y licencias parentales*, Desafíos Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Número 12, julio 2011. Disponible en www.cepal.org/desafios y www.unicef.org/lac/library_6188.htm
- CIPPEC (2013) *Licencias: protección social y mercado laboral. Equidad en el cuidado*. Disponible en: <http://www.cippec.org/documents/10179/51827/DT+106+Licencias+2013.pdf/2c56deb7-d401-47ab-80da-265df796c1cc>
- Dawson, Kersley, Richard and Stefano Natale (2014) *The CS Gender 3000: Women in senior management*, Credit Suisse Research Institute, September 2014.
- ELA (2011) “Sexo y poder. “¿Quién manda en la Argentina”? Disponible en: <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=599&plcontampl=43&aplicacion=app187&cnl=15&opc=49&cnl15=3>
- ELA (2011) “Detrás del Número? Un estudio sobre las trayectorias políticas de mujeres y varones en las legislaturas argentinas”. Disponible en: <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=660&plcontampl=43&aplicacion=app187&cnl=15&opc=49&cnl15=3>
- Ellingstaeter, Anne Lise (1999), *Dual Breadwinners between State and Market, in Restructuring gender relations and employment. The Decline of the Male Breadwinner*, Crompton, Rosemary (ed.), Oxford - New York, Oxford University Press.
- Felfe, Christina, Nollenberger, Natalia y Rodríguez Planas, Nuria (2012) *Can't Buy Mommy's Love? Universal Child Care and Children's Long-Term Cognitive Development*. Madrid: GSE, MOVE & IZA Spain.
- Heckman, James (2006). “Catch ‘em Young”. *Wall Street Journal*. Pp. 697-812. 10 de enero de 2006. Disponible en: http://jenni.uchicago.edu/papers/WSJ_Heckman_01102006_Catch_Em_Young.pdf

- IFC (2016) She Works: Putting Gender-Smart Commitments into Practice at the workplace. December 2016. Disponible en: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/3dbbf98a-f919-408e-bca0-700e4c5efecd/SheWorks+Final+Report.pdf?MOD=AJPERES>
- Mc Kinsey & Company (2015) The power of parity: how advancing women's equality can add \$12 trillion to global growth. Disponible en: [file:///C:/Users/Abajo01/Downloads/MGI%20Power%20of%20parity_Full%20report_September%202015%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Abajo01/Downloads/MGI%20Power%20of%20parity_Full%20report_September%202015%20(2).pdf)
- OIT (2016) Las mujeres en el trabajo. Tendencias 2016. Disponible en: Las mujeres en el trabajo. Tendencias 2016. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_457094.pdf
- OIT (2015) "Caminos hacia la formalización laboral en Argentina". Organización Internacional del Trabajo, Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para Argentina. Disponible en: http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_390431/lang-es/index.htm
- OIT (2014) "La maternidad y la paternidad en el trabajo. La legislación y la práctica en el mundo", Organización Internacional del Trabajo, Ginebra. http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_242618/lang-es/index.htm
- Pautassi, Laura (2007), El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos, Serie Mujer y Desarrollo No 87 (LC/L.2800-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas.
- Powell Catherine y Anne Marie Chang (2016): Women in Tech as a Driver for Growth in Emerging Economies. Council of Foreign Relations. Disponible en: file:///C:/Users/Abajo01/Downloads/Discussion_Paper_Powell_Chang_Women_ICT_OR.pdf
- Rico, María Nieves y Robles, Claudia (2016), Políticas de cuidado en América Latina. Forjando la igualdad, Serie Asuntos de Género No 140 (LC/L.4226), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas.
- Rodríguez Enríquez y Pautassi (2014) La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina, ELA. Buenos Aires. Disponible en: <http://elcuidadoenagenda.org.ar/wp-content/uploads/2014/03/Informe-Diagnóstico.pdf>

Notas

1. Para realizar este relevamiento, entre varias fuentes utilizadas se consultaron numerosas páginas web de las cámaras legislativas del ámbito nacional y de las provincias seleccionadas. Lamentablemente, en ocasiones estas páginas de internet no están actualizadas en cuanto a las normas vigentes y sus modificaciones, no ofrecen el acceso a los textos de los proyectos, no cuentan con buscadores adecuados para realizar consultas temáticas o presentan información contradictoria entre las Cámaras de Diputados y Senadores. La transparencia es un requisito institucional fundado en el principio republicano, indispensable para la rendición de cuentas. La transparencia informativa debe incluir el acceso de la ciudadanía a la información relativa a las leyes vigentes y a los proyectos de ley presentados por el poder legislativo. El acceso en forma rápida, eficaz y precisa a la información es una condición necesaria para garantizar el derecho a la información pública.
2. Si bien este informe se concentró en el relevamiento legislativo de tres temáticas (licencias, lactancia y centros de cuidado infantil), es importante recordar que el cuidado excede ampliamente estos tres componentes. Siguiendo a Ellingstaeter (1999), los componentes principales del cuidado refieren a la disponibilidad de tiempo para cuidar, dinero para cuidar y servicios para cuidar.
3. Para analizar el estado de la agenda legislativa en materia de políticas de cuidado a nivel nacional, se realizó un relevamiento de proyectos con estado parlamentario en ambas cámaras del Congreso Nacional. El relevamiento incluyó proyectos ingresados hasta agosto del 2016 y que tuvieran como ejes propuestas en relación al régimen de licencias, centros de cuidado infantil y promoción de la lactancia materna. A partir de la lectura y análisis de estos proyectos, se realizó una tabla comparativa en la que se identificaron las principales propuestas (de mínima y de máxima) en una serie de subte-
mas. Además, se analizó cuantos proyectos fueron presentados en cada una de las Cámaras, cuántos de ellos habían sido presentados por un solo autor (solo un legislador o legisladora como autor/a del proyecto) y cuántos de ellos fueron presentados de manera conjunta entre legisladores de más de un partido, entre otros datos de interés.
4. Según el informe, "Las mujeres en el trabajo. Tendencias 2016" de la OIT, en el mundo las brechas de género en el mercado laboral se manifiestan en: una menor tasa de empleo y tasa de participación de las mujeres; una mayor exposición al desempleo y al empleo informal o precario; una marcada segregación sectorial y ocupacional; una persistente brecha salarial; y una menor cobertura y acceso a la protección social, tanto en la vida laboral activa como en la vejez. Una agenda legislativa que pretenda generar herramientas transformadoras de la organización social del cuidado deberá orientarse hacia una reforma integral del régimen de licencias y prestaciones de seguridad social que apunte a garantizar estos derechos de manera universal. Además, es indispensable avanzar en el diseño de una estrategia integral en materia de políticas de cuidado, que contemple las necesidades de cuidado (en la primera infancia, la vejez, el autocuidado, etc.), la oferta de servicios de cuidado (tanto en la esfera pública como la privada) y la manera en que esas tareas del cuidado serán socialmente distribuidas.
5. Un ejemplo de ello es que, en relación a la licencia por maternidad, la Argentina se encuentra por debajo del estándar mínimo de licencia por maternidad de 14 semanas (98 días, Convenio 183) y del recomendado de 18 semanas (Recomendación 191).
6. Para un análisis más pormenorizado de las inequidades existentes en nuestro país en materia de cuidado y los principios rectores que deberían guiar las

reformas legislativas en materia de cuidado, consultar documento de trabajo presentado en la Jornada "Tiempos para cuidar. Modificación del régimen de licencias por maternidad, paternidad y familiares" organizada por UNICEF Argentina, ELA y CIPPEC el día 3 de agosto de 2016.

7. Se puede acceder al texto íntegro de la norma en: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php

8. "La maternidad y la paternidad en el trabajo. La legislación y la práctica en el mundo". Organización Internacional del Trabajo, 2016. Página 7.

9. En breve se podrá consultar un documento específico en relación a la temática del cuidado y las empresas, desarrollando más extensamente el falso dilema entre políticas de cuidado y productividad, y entre estas políticas y el crecimiento económico.

10. *Ibid.*, Página 5.

11. Entre los proyectos relevados, sólo 5 se refieren a la necesidad de contemplar licencias para trabajadoras/es autónomos y monotributistas, 3 de los cuales perdieron estado parlamentario.

12. Por ejemplo, los proyectos que establecen que en el caso de la alimentación esta licencia podrá ser solicitada por el padre si acredita la condición de trabajadora de la madre y/o su imposibilidad para ejercer este rol de cuidado o si la madre ha fallecido. Una mirada igualitaria sobre la responsabilidad del cuidado debería posibilitar a mujeres y hombres por igual a brindarle alimentación y cuidado a los niños y niñas.

13. "La maternidad y la paternidad en el trabajo. La legislación y la práctica en el mundo", OIT, Ginebra, 2014. http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_242618/lang-es/index.htm

14. Resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2009 como eje del trabajo de-

cente adoptada por la 98.a. reunión de la CIT, 2009 (Ginebra), párrafos 6 y 42.

15. *La maternidad y la paternidad en el trabajo. La legislación y la práctica en el mundo.* OIT, Ginebra, 2014.

16. *La Ley de Contrato de Trabajo sancionada en 1974 establece en su artículo 179 que "En los establecimientos donde preste servicios el número mínimo de trabajadoras que determine la reglamentación, el empleador deberá habilitar salas maternas y guarderías para niños hasta la edad y en las condiciones que oportunamente se establezcan". Desde aquel entonces, ha quedado pendiente la reglamentación por parte del Poder Ejecutivo, por lo que, en la práctica, este artículo jamás se implementó. La instalación de salas maternas y/o guarderías quedó como una opción en lugar de ser una obligación para las empresas. En el año 2015, la organización de la sociedad civil Centro Latinoamericano de Derechos Humanos junto a dos particulares iniciaron una acción judicial donde solicitan "se condene al Estado Nacional-Poder Ejecutivo por no haber reglamentado el artículo 179 de la Ley de Contrato de Trabajo". El 14 de febrero de 2017 la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal dictaminó en la causa que "la omisión (por parte del poder ejecutivo nacional) es manifiestamente inconstitucional pues ya han transcurrido más de 40 años desde que se promulgó la ley de contrato de trabajo, y a la par de ser contraria al artículo 99, inc. 2º, CN, vulnera los derechos de los aquí actores". En consecuencia, la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal ordena al Poder Ejecutivo Nacional que en el plazo de 90 días hábiles reglamente el artículo 179 de la Ley 20.744. Según el fiscal de la causa "lo constitucionalmente reprochable es una omisión inconstitucional, el transcurso del tiempo, lejos de tornar improcedente la acción, agrava la lesión constitucional". El fallo constituye un avance en la medida que contribuye a promover un debate necesario.*

1

INTRODUCCIÓN

Este documento presenta un diagnóstico actualizado y una sistematización de los proyectos de ley actualmente en consideración de los cuerpos legislativos, tanto a nivel nacional como en cinco jurisdicciones seleccionadas (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincias de Buenos Aires, Misiones, Salta y Tierra del Fuego) referidos a distintas expresiones del derecho al cuidado. Por otra parte, partiendo del análisis de la situación de los proyectos de ley en consideración, ofreceremos recomendaciones para avanzar en la agenda legislativa en relación con la incorporación de mejoras necesarias en relación con el derecho al cuidado¹.

Actualmente, la forma en la que interactúan los diferentes actores responsables de brindar cuidados (el Estado, el mercado, las familias y la comunidad), denominada como organización social del cuidado (OSC) es injusta tanto en términos de género como en términos socioeconómicos. Esto es así ya que recae de manera principal sobre las familias, con un mayor impacto en las familias de menos recursos económicos y, dentro de las familias, en las mujeres. La consecuencia de este esquema familiarista es la reproducción de desigualdades de género y socioeconómicas. De género porque la sobrecarga en las tareas de cuidado impacta en las posibilidades de inserción de las mujeres en el mercado laboral, lo cual se refleja no sólo en

1. Este informe fue preparado por ELA - Equipo Latinoamericano de Justicia y Género en el marco del proyecto "Prevención de las violencias y políticas de cuidado", que desarrolla con el apoyo de UNICEF.

una menor tasa de actividad, sino también en la incorporación en empleos flexibles o de tiempo parcial, con peores condiciones laborales y menores remuneraciones. Además, las dificultades que encuentran para conciliar la vida familiar y laboral permiten entender el fenómeno conocido como “techo de cristal”, es decir aquellos obstáculos invisibles que dificultan a las mujeres acceder a los puestos de máxima decisión. Y socioeconómicas, porque las posibilidades de acceder al derecho al cuidado dependen de las capacidades y recursos de las familias, encontrándose aquellas con menores recursos económicos en una situación de mayor vulnerabilidad.

A nivel estatal, existe una escasa oferta de infraestructura y servicios de cuidado y el marco normativo que regula las licencias se encuentra dentro de los más bajos de la región, por debajo de los estándares de la Organización Internacional del Trabajo². Trabajar para fortalecer el rol del Estado a través de su potestad regulatoria en manos del Poder Legislativo resulta fundamental para mejorar la OSC y avanzar hacia sociedades más justas e inclusivas, reduciendo las desigualdades de género y socioeconómicas. Además, constituye una estrategia necesaria para que todas las niñas, niños y adolescentes de nuestro país puedan ejercer su derecho al cuidado, independientemente del lugar de residencia

o la inserción laboral de sus progenitores. En la actualidad, el acceso a este derecho está fragmentado territorialmente y depende de la condición laboral de madres y padres, quedando excluidas todas aquellas personas que se desempeñan en la economía informal, o que encuentran comprendidas en el régimen de autónomos y monotributistas, que en nuestro país representan un importante porcentaje del mercado laboral.

Los principios rectores que deberían guiar las reformas legislativas en materia de cuidado son: la universalidad, la coparentalidad, la equidad, y la adecuación de la normativa nacional y provincial a los estándares internacionales.

Como muestran investigaciones previas³ y confirma el presente análisis, en los últimos años el derecho al cuidado se ha instalado con fuerza en la agenda legislativa. Sin embargo, a pesar de la proliferación de proyectos de ley -en la actualidad existen casi medio centenar de iniciativas en el Congreso nacional para ampliar distintas expresiones del derecho al cuidado-, no se ha logrado sancionar aún una reforma integral de la Ley de Contrato de Trabajo que permita mejorar las condiciones en las que se ejerce el derecho al cuidado.

¿Por qué existiendo numerosos proyectos de reforma legislativa actualmente presen-

tados, estos encuentran dificultades para su consenso y aprobación? ¿A qué responde que año tras año, proyectos que proponen el aumento de las licencias para los trabajadores y trabajadoras, se archivan o tras lograrse dictámenes de aprobación en comisiones luego no se traduzcan esos consensos en su sanción en los recintos? ¿Cuáles son los factores que explicarían este estancamiento? ¿Cómo podrían clasificarse estos obstáculos? ¿Qué estrategias podrían seguirse para superarlos y conseguir así mejoras sustantivas en el acceso al derecho al cuidado? Estas fueron algunas de las preguntas orientadoras del estudio.

Siguiendo a Ellingstaeter (1999), los componentes principales del cuidado refieren a la disponibilidad de tiempo para cuidar, dinero para cuidar y servicios para cuidar. En esa línea, el análisis de los proyectos de ley bajo consideración en los ámbitos legislativos incluidos en este estudio se concentró en tres grandes dimensiones: la extensión del régimen de licencias; la promoción de la lactancia materna y la creación de espacios para hacerla efectiva; y la disponibilidad de infraestructura de cuidado, con un foco especial en los centros de cuidado infantil.

En una primera parte del documento se presenta la síntesis del relevamiento de proyectos de ley con estado parlamentario a nivel nacional, con algunos indicadores cuantitativos y un análisis cualitativo caracterizando los fundamentos empleados en los proyectos. Además, se describe el estado actual del debate en las Comisiones Legislativas de ambas cámaras, así como reflexiones y percepciones de legisladoras y legisladores.

A continuación, se profundiza en el análisis de los proyectos de ley con estado parlamentario presentados en las 5 jurisdicciones seleccionadas, referidos a reformas sobre diversas expresiones del derecho al cuidado.

La siguiente sección está destinada al análisis y categorización de los obstáculos identificados en los procesos de reforma estudiados, tanto a nivel nacional como local. La evaluación de esas experiencias permite delinear estrategias posibles frente a obstáculos que aparecen en forma recurrente, identificando una serie de recomendaciones generales y específicas para avanzar en una agenda legislativa que promueva el derecho al cuidado. La última sección del estudio ofrece las principales conclusiones de la investigación.

2. Un ejemplo de ello es que en relación a la licencia por maternidad, la Argentina se encuentra por debajo del estándar mínimo de licencia por maternidad de 14 semanas (98 días, Convenio 183) y del recomendado de 18 semanas (Recomendación 191).

3. Ver por ejemplo: Rodríguez Enríquez y Pautassi (2014) *La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*, CIPPEC (2013) *Licencias: protección social y mercado laboral. Equidad en el cuidado*.

2 PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS ANTE EL CONGRESO NACIONAL

Para analizar el estado de la agenda legislativa en materia de políticas de cuidado a nivel nacional, se realizó un relevamiento de proyectos con estado parlamentario en ambas cámaras del Congreso Nacional. El relevamiento incluyó proyectos ingresados hasta agosto del 2016 y que tuvieran como ejes propuestas en relación al régimen de licencias, centros de cuidado infantil y promoción de la lactancia materna.

A partir de la lectura y análisis de estos proyectos, se realizó una tabla comparativa⁴ en la que se identificaron las principales propuestas (de mínima y de máxima) en una serie de subtemas. Además, se analizó cuantos proyectos fueron presentados en cada una de las Cámaras, cuántos de ellos habían sido presentados por un solo autor (solo un legislador o legisladora como autor/a del proyecto) y cuántos de ellos fueron presentados de manera conjunta entre legisladores de más de un partido, entre otros datos de interés.

4. ELA elaboró un documento que presenta los resultados del relevamiento de estos 44 proyectos en ambas cámaras legislativas a nivel nacional. El documento se encuentra disponible como herramienta de consulta.

2.1 Principales hallazgos

Proyectos por cámara legislativa	Proyectos con estado parlamentario al momento del relevamiento	
Honorable Cámara de Diputados	29	66%
Honorable Cámara de Senadores	15	34%
Total general	44	100%

Del total de 44 proyectos con estado parlamentario al momento del relevamiento realizado por ELA, 29 de ellos (el 66%) fueron presentados en la Cámara de Diputados. Los 15 proyectos restantes (34%), fueron ingresados por la Cámara de Senadores. La gran

mayoría de los proyectos tiene asignados el tratamiento en las comisiones de Legislación del Trabajo y de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia. Algunos de ellos, tienen además asignado el tratamiento en la comisión de Presupuesto.

Proyectos según partido único o alianza de partidos	Proyectos presentados	
Honorable Cámara de Diputados	29	100%
MULTIPARTIDARIO	7	25%
UNICO PARTIDO	22	75%
Honorable Cámara de Senadores	15	100%
MULTIPARTIDARIO	2	13%
UNICO PARTIDO	13	87%

En relación a la autoría de los proyectos, la mayor parte de ellos fueron presentados por autores de un único partido, aunque en la Cámara de Diputados **uno de cada cuatro proyectos presentados reunió firmas de más de un partido político**, indicando un cierto grado de consenso transpartidario en relación a la necesidad de avanzar en la ampliación del derecho al cuidado.

Sin embargo, a pesar de la existencia de acuerdos entre partidos para la presentación de proyectos conjuntos, existen dificultades para lograr consensos en el debate legislativo en torno a las modificaciones proyectadas. Tal es así que en ambas cámaras existen proyectos que han sido reingresados una y otra vez a lo largo de diferentes períodos legislativos.

Proyectos reingresados de períodos anteriores	Proyectos presentados	
Honorable Cámara de Senadores	15	100%
NO	9	60%
SI	6	40%
Honorable Cámara de Diputados	29	100%
NO	17	59%
SI	12	41%

En relación a esta recurrente presentación de los proyectos a lo largo de diferentes períodos legislativos, del total de proyectos con estado parlamentario al momento del relevamiento, 6 de cada 10 son presentaciones originales de proyectos (aunque puedan recoger modificaciones de dictámenes anteriores). El restante grupo, es decir, 4 de cada

10 proyectos, son reproducciones de expedientes anteriores cuya tramitación había caducado. Algunos de los proyectos fueron presentados hasta cuatro veces⁵, lo que deja de manifiesto las dificultades para consolidar en una nueva ley los cambios propuestos por los legisladores.

El acceso a la información como una precondition para mejorar los análisis normativos

Para realizar este relevamiento, entre varias fuentes utilizadas se consultaron numerosas páginas web de las cámaras legislativas del ámbito nacional y de las provincias seleccionadas. Lamentablemente, en ocasiones estas páginas de internet no están actualizadas en cuanto a las normas vigentes y sus modificaciones, no ofrecen el acceso a los textos de los proyectos, no cuentan con buscadores adecuados para realizar consultas temáticas o presentan información contradictoria entre las Cámaras de Diputados y Senadores.

La transparencia es un requisito institucional fundado en el principio republicano, indispensable para la rendición de cuentas. La transparencia informativa debe incluir el acceso de la ciudadanía a la información relativa a las leyes vigentes y a los proyectos de ley presentados por el poder legislativo. El acceso en forma rápida, eficaz y precisa a la información es una condición necesaria para garantizar el derecho a la información pública.

5. Un proyecto que ilustra esta situación es el 0349-D-2016 que fue reproducido tres veces antes bajo los expedientes 4109-D-2010, luego 0650-D-2012 y 1355-D-2014.

En el análisis de los proyectos relevados se consideraron los siguientes subtemas:

Licencias	<ul style="list-style-type: none"> • licencia por matrimonio, • licencia de maternidad, • adecuación normativa en casos de parejas del mismo sexo y otras configuraciones familiares • licencia de paternidad, • licencia por parto múltiple, • licencia por adopción, • nacimiento de niñas y niños prematuros, embarazos de alto riesgo, niñas y niños con discapacidad y/o enfermedades congénitas, • fallecimiento fetal y/o de la madre o fallecimiento de un progenitor/pretenso adoptante, • fallecimiento del cónyuge, • fallecimiento de hijo o de padres, • fallecimiento de hermano o hermana, • licencia por violencia de género, • licencia por técnicas de reproducción / fertilización medicamente asistida, • licencias vinculadas a la escolaridad de los hijos/as (adaptación escolar y otras).
Lactancia y centros de cuidado infantil	<ul style="list-style-type: none"> • lactarios, • descansos por lactancia o alimentación, • guarderías, salas maternas y/o centros de cuidado infantil.
Otros	<ul style="list-style-type: none"> • excedencia y/o regreso gradual al trabajo post licencia por maternidad o adopción, • reconocimiento de años de servicio, • presunción de despido.

Del total de 44 proyectos analizados, 27 de ellos (61%) se focaliza exclusivamente en modificar la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) N° 20.744.

Entre los proyectos que proponen modificar otras leyes se encuentran cambios a la Ley de Trabajo Agrario N° 26.727 y en el Régi-

men Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares Ley N° 26.844. Además, otros proyectos proponen crear regímenes nuevos, o extensión de recursos para la lactancia, o centros de cuidado. Finalmente, otros proyectos modifican la Ley N° 24.716 de licencias para mujeres

trabajadores madres de niños y niñas con Síndrome de Down.

Por último, uno de los proyectos relevados modifica la Ley N° 24.241 del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, estable-

ciendo la necesidad de reconocer años de aportes a la mujer trabajadora que ha sido madre, computando un año adicional de servicios por cada hijo nacido vivo, con un máximo total de cinco años⁶.

Análisis de leyes que modifica	Proyectos presentados	
Proyectos que solamente modifican la Ley N° 20.744	27	61%
Proyectos que modifican otras leyes	7	16%
Proyectos que modifican Ley N° 20.744 y otras leyes	4	9%
Otros temas	6	14%
Total general	44	100%

2.2 Fundamentos de los proyectos legislativos presentados

Los proyectos relevados recurren a diversos argumentos para fundamentar la necesidad de ampliar el régimen de licencias actual y adecuar los títulos, nomenclaturas y categorías conceptuales de la ley actualmente vigente.

En términos generales, los argumentos en favor de la ampliación del régimen de licencias y su adecuación pueden clasificarse en cuatro grupos (no excluyentes):

- a. Aplicación de las Convenciones, Tratados y/o Convenios emanados de organismos internacionales.
- b. Protección de la infancia.

- c. Desigualdad o discriminación de género.
- d. Adecuación a nuevos marcos normativos internos

a. Aplicación de las Convenciones, Tratados y/o Convenios emanados de organismos internacionales

La gran mayoría de los proyectos destaca entre sus fundamentos la necesidad de adecuar las licencias a estándares establecidos por diversos convenios y tratados internacionales de jerarquía constitucional en nuestro país, como así también convenios de la Organización Internacional de Trabajo.

Diversos proyectos citan el artículo 75 inciso 23 de la Constitución Nacional que establece que el Estado debe

“Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”.

Otros artículos de la Constitución Nacional también brindan un marco para los proyectos de ampliación de licencias relevados, como el artículo 14 bis por la protección del trabajo y la protección integral de la familia, y el artículo 16 de igualdad ante la ley.

En relación a los marcos normativos internacionales, los principales instrumentos citados en los proyectos son:

- ▶ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
- ▶ Declaración Universal de Derechos Humanos
- ▶ Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales
- ▶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- ▶ Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)

- ▶ Convención sobre Derechos del Niño
- ▶ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)
- ▶ Conferencia de Beijing y su Plataforma de Acción.
- ▶ Diversos convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT):
 - Convenio 3 sobre protección de la maternidad, que establece los principios fundamentales de derechos de la trabajadora en relación a la maternidad.
 - Convenio 156 sobre “igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares”.
 - Recomendación 191, en particular el artículo 10, párrafos 3 y 4, que refiere a la licencia parental.

b. Protección de la infancia

Otro grupo de argumentos refiere a la necesidad de fortalecer el desarrollo de niños y niñas en la primera infancia y el interés superior del niño, especialmente en relación a los primeros meses de vida y los beneficios de la lactancia materna.

En algunos casos, especialmente en proyectos vinculados al apoyo a la lactancia (ya sea con la creación de lactarios en lugares de trabajo, o ampliación de los descansos por lactancia) la fundamentación resalta una mirada maternalista o esencialista respecto

6. Ver proyecto 3910-D-2016 de Rista, Olga María y otros.

del rol de la mujer, al fundamentarse en el vínculo emocional “único” entre una madre y un bebé.

Algunos proyectos establecen la necesidad de modificar la normativa actual en relación a los descansos por lactancia y establecer descansos por alimentación. Desde esta perspectiva, este derecho puede ser usufructuado no solo por mujeres que amamantan sino también por cualquier trabajador o trabajadora para la alimentación de niños y niñas, más allá de la lactancia en sí misma.

Algunos de los proyectos relevados que incluyen definiciones en relación a los centros de cuidado infantil incorporan también la necesidad de incorporar a la Ley de Contrato de Trabajo las exigencias de la Ley N° 26.233 de promoción y regulación de los centros de desarrollo infantil sancionada en el año 2007.

c. Desigualdad o discriminación de género

El reconocimiento de la discriminación hacia la mujer en el ámbito laboral y la desigualdad de género también está presente en numerosos proyectos. Algunos de ellos plantean la necesidad de distribuir más equitativamente el cuidado (ya sea de adultos mayores, niños u otros) entre hombres y mujeres, y entre el Estado, el sector privado y las familias. En

este sentido, un proyecto de ampliación integral del régimen de licencias que plantea, entre otros, la implementación de centros de cuidado infantil o una compensación económica mensual para tal fin, destaca citando investigaciones de ELA⁷ que

“El cuidado de niños, niñas y jóvenes, y crecientemente de la población adulta mayor, debe estar basado en una distribución equitativa entre hombres y mujeres, familias, mercados laborales y políticas públicas, como paso elemental para mejorar las condiciones de acceso y permanencia de las mujeres en los puestos de trabajo.”⁸

Otro proyecto destaca que el Estado debe generar las condiciones para que las mujeres accedan al mundo del empleo en igualdad de condiciones que los hombres, y sosteniendo la necesidad de “compatibilizar el derecho de toda mujer a la maternidad, a formar una familia, y al mismo tiempo a trabajar y desarrollarse profesionalmente”⁹.

Uno de los proyectos que propone la ampliación de las licencias de maternidad y paternidad afirma que “los padres también

tienen el derecho y la obligación de criar a sus hijos a la par de las madres”.¹⁰

El proyecto que propone reconocer años de servicio a las trabajadoras que han sido madres, destaca también la discriminación que sufren las mujeres en el mercado de trabajo y en sus fundamentos señala que

“Debido a ello, las mujeres están sujetas a ciertas interrupciones de su carrera laboral relacionadas principalmente con los procesos reproductivos, lo cual genera una devaluación de su capital humano que se traduce en menores ingresos, profundizando la brecha salarial durante toda su vida activa”.

El instrumento internacional citado en todos los proyectos que destacan la discriminación de género hacia la mujer es la CEDAW, especialmente en relación a la obligación de los Estados de tomar medidas a fin de

“impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar” (artículo 11 punto 2 de la CEDAW).

d. Adecuación a nuevos marcos normativos internos

Otro de los argumentos citados en los fundamentos de los proyectos es la necesidad de adecuar la normativa vigente en función de las profundas transformaciones de las familias y el mundo del trabajo, que ya han tenido impacto en otras normas internas tales como el nuevo Código Civil y Comercial, la ley de matrimonio igualitario y de identidad de género.

Esta adecuación necesaria incluye tanto el contenido de la norma en cuanto a lograr avances en los derechos de trabajadores y trabajadoras (por ejemplo, extensión de días de licencia) como asimismo la modificación de las definiciones conceptuales y el léxico de la ley desde una perspectiva de género. Esto último se ilustra en las propuestas de modificación de los nombres de los capítulos de la LCT.

El reconocimiento del Estado de las distintas composiciones de familias, uniones y hogares que existen en la actualidad, se ha plasmado en diversas leyes en los últimos años, destacándose por ejemplo la Ley N° 26.994 que aprobó el Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, la Ley N° 26.618 conocida como la ley de Matrimonio Igualitario y la Ley de Identidad de Género N° 26.743. Por otro lado, en relación a los derechos de niñas, niños y adolescentes, se incorpora a los proyectos la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes sancionada en el año 2005.

7. El proyecto 0758-D-2016 recupera en sus fundamentos dos investigaciones realizadas por ELA. “Sexo y poder. ¿Quién manda en la Argentina” y “Detrás del Número? Un estudio sobre las trayectorias políticas de mujeres y varones en las legislaturas argentinas”.

8. Ver proyecto 0758-D-2016 de Hermes, Binner y Bastera, Luis Eugenio.

9. Ver proyecto 2926-D-2016 de Héctor Recalde.

10. Ver proyecto 0928-D-2016 de Conti, Diana, y Pitrola, Néstor, Sosa, Soledad y López, Pablo.

Además, en los proyectos que crean la licencia por violencia de género, se recupera el marco normativo de la Ley N° 26.485 de Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, promulgada en el año 2009.

Los proyectos que refieren a lactancia en su gran mayoría incluyen en sus fundamentos la Ley N° 26.873 de Promoción y Concientización Pública de la Lactancia Materna.

Por último, la gran mayoría de los proyectos incorpora la posibilidad de una licencia con motivo de la sanción de la Ley de Acceso a Técnicas de Reproducción Humana Asistida, aprobada en 2013 bajo el número 26.862.

2.3 Propuestas de ampliación relevadas en los proyectos

Los proyectos de ley en consideración ante el Congreso Nacional fueron analizados en relación con los siguientes subtemas: licencias; lactancia y centros de cuidado infantil; y otros temas. A continuación se ofrece una descripción de las principales propuestas contempladas en cada uno de estos ejes.

► Propuesta de reformas vinculadas con las licencias en los proyectos de ley

En relación a la **licencia de maternidad**, la mayoría de los proyectos contemplan la necesidad de adecuar la normativa a parejas del mismo sexo y a equiparar los derechos de la maternidad biológica con la adopción. Actualmente la Ley de Contrato de Trabajo no establece licencias por adopción. El mismo vacío se presenta en la ley de Trabajo Agrario y la ley del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares¹¹.

Los proyectos relevados proponen aumentar los días de licencia de maternidad (la mayoría de ellos con opciones de 120 días o 180 días) y flexibilizar la distribución de estos, pre y post parto. Todos los proyectos apuntan a colocar a Argentina dentro de los estándares mínimos que recomienda la Organización Internacional de Trabajo (OIT). Actualmente Argentina se encuentra entre el 25% de los países que menos licencia paga le otorga a las madres, tal como lo refleja un informe de la OIT en el que nuestro país se ubica el puesto 113 de entre 148 países analizados¹².

Además, la mayoría de los proyectos incluye la propuesta de aumentar los días de licen-

cia en casos de parto o adopción múltiple, nacimientos de alto riesgo, nacimientos pretérmino y nacimiento o adopción de niños y niñas con discapacidad o enfermedad crónica. En estos casos, los proyectos incluyen la previsión de extender los días de licencia entre 30 días, 60 días o más adicionales a la licencia de maternidad. Algunos proyectos contemplan la posibilidad de que esta licencia adicional pueda ser ejercida por el padre trabajador, pero solamente en el supuesto de fallecimiento de la madre.

Los proyectos incluyen la posibilidad de utilizar la licencia posterior al parto aun cuando su hijo/a naciera sin vida, con diferencias en relación a las semanas de gestación y con opciones de 30 días, 45 días, o 200 días corridos en casos de fallecimiento fetal o del fallecimiento del niño/a durante el período de la licencia.

El concepto de **licencia parental**, entendida como una licencia adicional posterior a la de maternidad y que puede ser gozada por uno de los dos progenitores o pretendientes adoptantes, está por el momento presente de manera muy incipiente entre los proyectos relevados¹³.

En relación a la licencia por **paternidad**, la mayoría de los proyectos prevé ampliar su extensión¹⁴ con propuestas que varían desde los 10 días, 20 días, 30 días o hasta 60 días en casos de guarda con fines de adopción. Los proyectos adecúan el otorgamiento de licencias en parejas del mismo sexo, brindándole esta posibilidad a la trabajadora no gestante. En el caso de una pareja de sexo masculino, esta licencia le correspondería solamente a uno de sus integrantes.

En relación a la **adopción**, la mayoría de los proyectos contemplan una licencia para madres y padres, más extensas para las madres adoptantes, con la excepción de que el padre sea adoptante único. En varios proyectos relevados se menciona que los adoptantes deberán elegir cuál de los dos integrantes de la pareja goza del beneficio de prohibición de trabajar.

Las licencias en casos de adopción se distribuyen en los proyectos en dos grupos: los días de licencia para visitas o trámites vinculados con la obtención de la guarda y días posteriores al otorgamiento de la guarda de adopción por parte de la Justicia. En relación a los días de licencia para visitas,

11. En contraposición, muchos de los regímenes de empleo vigentes para el sector público (nacional y provincial) incluye licencias por adopción contribuyendo al "mosaico regulatorio" que genera inequidad en el tratamiento del derecho al cuidado en Argentina.

12. Para más información ver <http://www.lanacion.com.ar/1889662-licencias-de-maternidad-y-paternidad-en-el-mundo-como-esta-la-argentina> y el informe http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_242615.pdf

13. El proyecto 1576-D-2016 DI TULLIO, JULIANA incorpora la propuesta de una licencia parental. El texto propone que "Los o las progenitores/as o pretendientes o pretendidas adoptantes, una vez concluidos los plazos de la prohibición de trabajar previstos en el artículo 39 primero y tercer párrafo y 39 ter, tendrán derecho a una licencia adicional parental por el plazo de treinta (30) días, por parte de uno de ellos o ellas. Si hubiera una sola persona adoptante o un solo progenitor/a, éste tendrá derecho a gozar la licencia parental. La opción debe ser comunicada al empleador con veinte días de antelación al comienzo de la misma." La justificación de la incorporación de la licencia parental en dicho proyecto se vincula a la Resolución 191, párrafos 3 y 4 de la OIT.

14. Cabe destacar que existen dictámenes en ambas cámaras en los que se alcanzó el acuerdo de 10 días corridos posteriores al nacimiento de su hijo o de la notificación fehaciente de la resolución judicial que otorga al niño, niña o adolescente en guarda con fines de adopción, respectivamente. Para más información ver Dictamen OD_CD_130-2742.

hay proyectos que contemplan entre 2 días corridos, hasta un máximo de 10 o 20 días al año.

Un concepto innovador presente en muchos proyectos es la incorporación de una **licencia por violencia de género**. Las extensiones propuestas para esta licencia varían entre 5 días hábiles, 30 días hábiles anuales, 30 días por año calendario, o hasta 3 meses. Un proyecto incluye la posibilidad sin definir cantidad de días, por ejemplo, indicando que los tiempos de la licencia serían evaluados por personal médico y psicológico proporcionado gratuitamente por los centros salud y los centros de atención y asistencia a la víctima. Respecto de los requisitos de acceso, algunos proyectos establecen la presentación de una denuncia por violencia (en comisarías o en sede penal) mientras que otros requieren una constancia de intervención de la Autoridad Sanitaria, Administrativa y/o Judicial por violencia en cualquiera de las formas establecidas por la Ley N° 26.485.

Otra licencia que se suma en la gran mayoría de los proyectos es una **licencia por técnicas de reproducción médicamente asistida** destinada a las trabajadoras, con opciones de 10 días, 20 días o 30 días, continuos o discontinuos al año. Además, hay proyectos que incorporan la licencia para el cuidado de persona a cargo, cónyuge, o convivientes sometido a técnicas de reproducción médicamente asistidas.

Otro aspecto innovador incluido en muchos proyectos son licencias para apoyar la escolaridad de los niños y niñas. Los conceptos

que incorporan son **licencias para asistir a las reuniones convocadas por los establecimientos educativos** de hijos/as menores de edad (determinadas horas al año) y licencia para asistir a los **procesos de adaptación del hijo/a** al nivel inicial de educación (por ejemplo 5 horas diarias, hasta cinco días, por año calendario).

Entre las modificaciones que se proponen los proyectos incorporan la adopción y la maternidad por técnicas de reproducción médicamente asistida entre las presunciones de despido.

► **Propuesta de reformas vinculadas con la lactancia y los centros de cuidado infantil**

En este eje de análisis se consideran las propuestas de reforma vinculadas con la creación de lactarios, la disposición sobre descansos por lactancia o alimentación, y las consideraciones sobre guarderías, salas maternas y/o centros de cuidado infantil.

En relación a la lactancia, hay proyectos que proponen la **creación de lactarios**, ya sea en organismos de la administración pública nacional como en los ámbitos de empleo privado. Los proyectos proponen que en los establecimientos donde preste servicios el número mínimo de trabajadoras en edad fértil que determine la reglamentación, el empleador deberá habilitar un ambiente especialmente acondicionado y digno, para que las mujeres en período de lactancia puedan extraer su leche materna, y asegu-

rar su adecuada conservación durante toda la jornada de trabajo.

Otros proyectos amplían los **descansos por lactancia** y/o flexibilizan la modalidad del goce de este beneficio. Un avance innovador es la nueva conceptualización de "lactancia o alimentación", pudiendo ser esta opción disponible también en casos de adopción. Algunos proyectos incluyen la posibilidad de que este descanso podrá ser gozado indistintamente por cualquiera de los progenitores a partir de la finalización del período de licencia por maternidad.

En relación a los **centros de desarrollo infantil**, existen distintos proyectos que proponen establecer la obligatoriedad de estos espacios en determinadas empresas (por ejemplo, aquellas de más de 50 trabajadores o trabajadoras), o en su defecto la obligación de sustituir esa obligación con el pago mensual de una prestación en dinero de carácter no remunerativo, por cada hija/o menor de hasta cuatro años. Algunos proyectos establecen un monto mínimo,

por ejemplo, el equivalente a 3 asignaciones por escolaridad que otorga el sistema de seguridad social. Además, algunos proyectos establecen condiciones en las cuales estos centros deben permanecer abiertos y en servicio (por ejemplo, al menos mientras haya un 30% del personal que se encuentre en horario de trabajo).

Otras iniciativas parlamentarias establecen condiciones respecto de dónde deberían funcionar estos espacios, indicando por ejemplo que el centro de cuidado infantil deberá crearse en las instalaciones del establecimiento laboral o a una distancia no mayor de un 1 kilómetro de aquél. Un proyecto prevé la posibilidad de que estos espacios sean instalados en forma asociada por más de un empleador.

Finalmente, algunos de los proyectos relevados establecen la necesidad de que los centros destinados al cuidado infantil cumplan con las exigencias de la Ley N° 26.233 de Centros de Desarrollo Infantil, sancionada en el año 2007.

La reglamentación del artículo 179 de la Ley 20.744: cuatro décadas de espera

La Ley de Contrato de Trabajo sancionada en 1974 establece en su artículo 179 que *"En los establecimientos donde preste servicios el número mínimo de trabajadoras que determine la reglamentación, el empleador deberá habilitar salas maternas y guarderías para niños hasta la edad y en las condiciones que oportunamente se establezcan"*.

Desde aquel entonces, ha quedado pendiente la reglamentación por parte del Poder Ejecutivo, por lo que en la práctica, este artículo jamás se implementó. La instalación

de salas maternas y/o guarderías quedó como una opción en lugar de ser una obligación para las empresas.

En el año 2015, la organización de la sociedad civil Centro Latinoamericano de Derechos Humanos junto a dos particulares iniciaron una acción judicial donde solicitan “se condene al Estado Nacional-Poder Ejecutivo por no haber reglamentado el artículo 179 de la Ley de Contrato de Trabajo”.

El 14 de Febrero de 2017 la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal dictaminó en la causa que “la omisión (por parte del poder ejecutivo nacional) es manifiestamente inconstitucional pues ya han transcurrido más de 40 años desde que se promulgó la ley de contrato de trabajo, y a la par de ser contraria al artículo 99, inc. 2º, CN, vulnera los derechos de los aquí actores”.

En consecuencia, la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal ordena al Poder Ejecutivo Nacional que en el plazo de 90 días hábiles reglamente el artículo 179 de la Ley 20.744¹⁵. Según el fiscal de la causa “lo constitucionalmente reprochable es una omisión inconstitucional, el transcurso del tiempo, lejos de tornar improcedente la acción, agrava la lesión constitucional¹⁶”.

El fallo constituye un avance en la medida que contribuye a promover un debate necesario, que ya está en marcha a través de los proyectos en consideración en el Congreso Nacional y aún dentro del ámbito del Poder Ejecutivo. En ese sentido, es importante considerar la necesidad de contar con disponibilidad de centros de cuidado infantil para trabajadoras y trabajadores (superando el sesgo maternalista que asimila la responsabilidad por el cuidado de niñas y niños con una tarea exclusivamente femenina), en el marco más amplio del derecho al cuidado. El fallo no se encuentra firme.

► **Propuesta de reformas vinculadas con otros temas: excedencia, reconocimiento de años de servicio, presunción de despido**

Los proyectos de ley analizados incluyen propuestas vinculadas con otras disposicio-

nes tales como el período de **excedencia**, el regreso gradual al trabajo con posterioridad a la licencia por maternidad o adopción, el reconocimiento de años de servicio durante el período de licencia de maternidad y el alcance de la protección por presunción de despido.

15. Se trata de la causa N° 49220/2015 ETCHEVERRY, JUAN BAUTISTA Y OTROS c/ EN S/AMPARO LEY 16.986. JUZG. N° 7. Para más información ver <http://www.fiscales.gob.ar/fiscalias/ordenaron-al-poder-ejecutivo-reglamentar-un-articulo-de-la-ley-de-contrato-de-trabajo-para-que-las-empresas-dispongan-de-salas-maternas-y-guarderias/>

16. *Ibid.*

Varios proyectos proponen ampliar el período de la excedencia, agregando opciones de regreso gradual al trabajo, incluyendo a los adoptantes bajo esta opción. De esta manera, se igualarían en los artículos 183 y 184 LCT los derechos vinculados con los nacimientos o del otorgamiento de la guarda con fines de adopción o de la enfermedad del hijo. Hay proyectos que en la reformadel art 183 LCT proponen incluir esta opción a favor de la mujer o el hombre trabajador, ya sea que tuviera un hijo o recibiera un niño o niña con fines de adopción.

Es destacable que un proyecto propone que los plazos de excedencia se computen como

tiempo de servicio, percibiendo asignaciones con carácter remuneratorio.

Hay proyectos que plantean que, ante la decisión de quedar en situación de excedencia, el empleador podrá ofrecer que continúe con su trabajo en la empresa con la misma remuneración que percibía, pero con una reducción escalonada en la jornada de trabajo, es decir, opciones de regreso gradual al trabajo¹⁷. Otros proponen reducir a la mitad la jornada laboral por determinado tiempo, pero con la misma reducción en su remuneración mensual, por un plazo no superior a los 12 meses contados a partir de la finalización de la licencia correspondiente.

Un aporte para disminuir la brecha de acceso a prestaciones jubilatorias entre hombres y mujeres

El proyecto 3910-D-2016 fue presentado por la Diputada Olga Rista, junto a los Diputados Olivares, Austin, Carrizo y Barletta. El proyecto propone modificar el artículo 19 de la Ley 24.241 del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones con el objetivo de reconocer años de aportes a las mujeres que fueron madres.

El texto prevé modificar el artículo 19 que determina quiénes tendrán derecho a acceder a una prestación básica universal (PBU), estableciendo que **“las mujeres tendrán derecho a computar un año adicional de servicios con aportes por cada hijo nacido vivo, con un máximo total de cinco años”**.

17. Algunos proyectos contemplan este regreso escalonado con propuestas como, por ejemplo: a) El primer mes contado a partir de su reincorporación, la jornada será de 4 horas diarias. b) El segundo mes contado a partir de su reincorporación, la jornada será de 5 horas diarias. c) El tercer mes contado a partir de su reincorporación, la jornada será de 6 horas diarias.

2.4 El derecho al cuidado en la agenda de las Comisiones Legislativas

Además de estar presente en casi medio centenar de proyectos, la extensión del régimen de licencias fue incorporada como uno de los temas de debate en agenda de diferentes comisiones - tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado-, lo cual permitió un abordaje de carácter transversal y no partidario de las consideraciones normativas en relación con el derecho al cuidado.

Luego de varios meses de trabajo, en noviembre de 2016 la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado de la Nación aprobó un dictamen para la modificación del régimen de licencias establecido en la LCT (20.744), la Ley de régimen de trabajo agrario (26.727) y la ley que regula las asignaciones familiares (24.714).

El dictamen recupera gran parte del acervo de trabajo del Senado en los últimos años sobre el derecho al cuidado, ya que recoge las propuestas contenidas en 33 proyectos de ley previos (de los cuales un tercio son reproducciones) y 3 expedientes. En los siguientes párrafos se presentan las principales modificaciones propuestas.

La licencia por maternidad se extiende a 100 días, considerando un período de 50 días anteriores y 50 días posteriores al parto.

También se reconoce la licencia por adopción. Además, se contempla un total de hasta 12 días por año para trámites previos a la guarda y se establecen 50 días corridos posteriores a la notificación fehaciente de la resolución judicial de la guarda con fines de adopción. Aunque la incorporación de la licencia por adopción es un avance respecto del estado actual de la legislación (que no reconoce este derecho), es importante señalar que la suma de los días previos y posteriores a la obtención de la guarda son menores a los que reciben las madres biológicas.

Otra innovación importante es la incorporación de una licencia especial por técnicas de reproducción médicamente asistidas.

También se contemplan los nacimientos pre término y los nacimientos múltiples, y se establece que ambos progenitores tendrán derecho a gozar de la licencia posterior al parto aun cuando su hija o hijo naciere sin vida¹⁸.

Asimismo, se estipula que es necesaria la comunicación del embarazo, del inicio de los trámites judiciales para la obtención de la guarda con fines de adopción o del inicio de los procedimientos de reproducción médicamente asistidos, y que a partir de ese momento se aplica tanto la conservación del empleo como la presunción de despido (art 178 LCT), que regirá por un período de 8 meses y medio desde la comunicación

y el mismo período posterior al parto o al otorgamiento de la guarda. La presunción de despido se extiende también al otro progenitor o pretenso adoptante.

La licencia por paternidad será de 10 días posteriores al parto.

En lo que respecta a la lactancia, se mantienen los dos descansos por lactancia de media hora por un período de hasta un año. No se incorpora el supuesto de alimentación, como sí sucedía en varios de los proyectos analizados en la sección previa. Se introduce a la LCT el artículo 179 bis, que establece que se abrirán centros de cuidado infantil en establecimientos en donde presten tareas un mínimo de 50 trabajadores, para hijas o hijos del personal empleado hasta la edad en que sea obligatoria la educación. También se estipula que los centros deben cumplir con las exigencias de la ley 26.233, que deberán permanecer abiertos mientras el menos un 30% del personal se encuentre en horario de trabajo, y que su construcción podrá ser sustituida por el pago mensual de una prestación en dinero de carácter no remunerativo, por cada hijo o hija en la edad indicada, cuyo monto no será inferior al equivalente a tres asignaciones por escolaridad que otorga el sistema de seguridad social.

En el artículo sobre la reincorporación al trabajo luego de las licencias (art 183 LCT) se agregan opciones vinculadas con el retorno gradual luego de la licencia por maternidad y a la reducción de la jornada laboral. Otra innovación consiste en que el período de ex-

cedencia también se podrá tomar en caso de cuidado de niño o niña enfermo a su cargo. Sin embargo, no se agrega la excedencia a favor del padre ni se contabiliza la excedencia como tiempo de servicio.

Uno de los aspectos a destacar es la incorporación al art 158 LCT de dos licencias especiales que no estaban contempladas previamente: por un lado, una licencia para el cuidado de persona a cargo o cónyuge, conviviente enfermo o sometido a técnicas de reproducción médicamente asistidas, por un plazo de dos (2) días con un máximo de diez (10) días por año; y por otra, una licencia para el cuidado de hija o hijo menor en caso de enfermedad del mismo, por un plazo de tres (3) días por mes con un máximo de quince (15) días por año.

Una de las ausencias del dictamen es la falta de incorporación de licencias por violencia de género, presentes en varios de los proyectos analizados en la sección previa.

En lo que respecta a la ley que establece el régimen de trabajo agrario (26.727) el dictamen incorpora licencias en caso de adopción tanto en la licencia por maternidad para el personal temporario como en la licencia parental (de paternidad).

En el caso de la ley de asignaciones familiares (24.714), el dictamen sustituye el inciso e) del art 6, antiguamente denominado asignación por maternidad por una asignación parental o por guarda con fines de adopción. Esta asignación consiste en un pago de una suma igual a la que hubiese

18. Adicionalmente se incorpora el artículo 177 bis de ampliación de la prohibición en diferentes supuestos: nacimiento pre término, nacimiento de bajo riesgo, nacimiento de alto riesgo, o en casos de nacimiento con discapacidad o con enfermedades crónicas. Además, se establece que, en los últimos dos supuestos, también se añadirá una licencia para el padre trabajador.

recibido en su empleo, con más una doceava parte de dicho monto, que se abonará durante el período de licencia legal correspondiente. También se establece que esta asignación (a diferencia de las demás que componen el artículo), será percibida por ambos progenitores, y en cada uno de los empleos en los que se desempeñen.

Por último, el dictamen establece dos aspectos que resultan clave. Por un lado, que a todos los efectos, y mientras dure cualquiera de las licencias, las obras sociales deberán otorgar todas las prestaciones a las que se encuentren obligadas de conformidad con lo dispuesto en la ley 23.660. Por otro, que los períodos correspondientes al goce de las licencias, tanto de las leyes laborales como las establecidas en los convenios colectivos de trabajo serán computadas a los efectos contractuales y previsionales como si hubieran sido efectivamente trabajados.

Por otra parte, en la Cámara de Diputados, las Comisiones de Legislación del Trabajo y la de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia comenzaron a debatir proyectos de ley vinculados con la extensión de licencias, con el objetivo de consolidar una agenda de trabajo y avanzar en la elaboración de un dictamen conjunto. En términos generales, el debate y las propuestas de extensión de licencias son muy similares a las que se produjeron en el Senado. Aunque las discusiones aún están en proceso y no existen consensos definidos, a continuación se señalan las principales diferencias respecto del dictamen aprobado en el Senado.

En cuanto a los avances, se destacan la incorporación en el artículo 158 LCT de una licencia por adaptación escolar y por reuniones organizadas por el establecimiento educativo, y otra licencia por violencia de género. La extensión de la licencia por paternidad a 15 días y la posibilidad de incorporar una licencia adicional de cuidado de 20 días, que puede usar cualquiera de los progenitores, o que puede ser repartida entre ambos. Esta es una de las innovaciones más sustantivas, ya que supone introducir la figura de las licencias parentales, y reconocer que el cuidado de hijas e hijos se extiende más allá de los primeros meses de vida de los hijos e hijas.

En el artículo 179 LCT se introduce un cambio conceptual, ya que se refiere no sólo a descanso por lactancia, sino también por alimentación, extendiendo este derecho a las madres y padres adoptantes, o a madres biológicas que no amamantan.

Algunos aspectos que podrían ser sometidos a mayor debate y revisión se vinculan con el período de excedencia, al que se suma la reducción de jornada y la excedencia en casos de enfermedad de la hija o hijo, pero no la opción de la vuelta gradual tras la licencia por maternidad. Por otra parte, las modificaciones en la ley de asignaciones familiares son bastante similares a las del dictamen del Senado en contenido, aunque el pago que se establece por la asignación parental o por guarda de adopción es inferior.

El reconocimiento del derecho al cuidado de trabajadoras y trabajadores autónomos y monotributistas: un desafío pendiente

El relevamiento de proyectos realizado a nivel nacional pone de manifiesto que aún hoy, en nuestro país los debates vinculados con la incorporación de derechos relacionados con el cuidado están íntimamente vinculados con el régimen de empleo en relación de dependencia. Entre los proyectos relevados, sólo 5 se refieren a la necesidad de contemplar licencias para trabajadoras/es autónomos y monotributistas, 3 de los cuales perdieron estado parlamentario.

4880-D-2016 Donda, Victoria. Asignaciones familiares -ley 24714-, modificación del artículo 2º, sobre incorporación de monotributistas.

2132-D-2016 Burgos, Mariela. Asignaciones familiares -ley 24714, modificaciones sobre asignación social por matrimonio y por adopción.

8069-D-2010 Basteiro, Sergio Ariel. Asignaciones familiares - ley 24714 y sus modificatorias: modificaciones sobre asignaciones familiares y licencias para trabajadores autónomos, trabajadores monotributistas y trabajadores que prestan servicios en casas particulares.

1759-D-2010 Pérez Adrián, Piemonte Héctor Horacio, Re, Hilma Leonor, y Reyes, María Fernanda. Asignaciones familiares-Ley 24714 - Modificaciones sobre beneficios por maternidad para trabajadoras independientes y monotributistas.

1759-D-2010 Reyes, María Fernanda. Asignaciones familiares - ley 24714 - modificaciones sobre beneficios por maternidad para trabajadoras independientes monotributistas.

Entre estas propuestas, sólo una plantea el reconocimiento del derecho al cuidado para las y los trabajadores autónomos y monotributistas en términos integrales (8069-D-2010), equiparando sus derechos a los de los trabajadores formales. De los proyectos restantes, tres se focalizan exclusivamente en las licencias por maternidad, y otro en la incorporación de asignación por matrimonio y por adopción.

► **La vulnerabilidad de los trabajadores informales en Argentina**

En nuestro país, un tercio de la población económicamente activa está en condiciones de informalidad, es decir, realiza trabajo no registrado. Si bien la informalidad afecta tanto a varones como a mujeres, ellas están en mayor medida expuestas a encontrarse en trabajos no registrados que los hombres. El informe “Caminos hacia la formalización laboral en Argentina” del 2015 afirmaba que 46% para las mujeres se encontraban en esta situación mientras que en los hombres, este indicador se reduce al 39%¹⁹.

Más allá de las propuestas de modificación de la Ley de Contrato de Trabajo y otras leyes que se relevaron en este informe, es urgente que se debata en la agenda pública y política la situación en materia de derechos laborales de aquellas personas que se encuentran trabajando en condiciones de informalidad. Es necesario discutir herramientas concretas e innovadoras que puedan avanzar en procesos de formalización del empleo e impulsen la garantía de derechos de estos trabajadores y trabajadoras informales, que se encuentran más desprotegidos tanto en materia previsional como en materia de licencias y otros derechos laborales.

► **Política federal de cuidados para la primera infancia**

En junio del 2015 se presentó un proyecto sobre una Política Federal de Cuidados para la Primera Infancia, bajo el expediente 3373-D-2015, cuya autora fue la Diputada María del Carmen Bianchi junto a otros legisladores y legisladoras firmantes, de varios partidos políticos²⁰. Unos meses después fue emitido un Dictamen de las comisiones de Acción Social y Salud Pública, de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y de Presupuesto y Hacienda de la cámara baja, sugiriendo su aprobación con modificaciones (Orden del Día 2311/2015). En noviembre de ese año el proyecto obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados y fue girado al Senado, donde permanece al día de la fecha.

El proyecto propone definir lineamientos para una la Política Federal de Cuidados para la Primera Infancia, estableciendo de modo expreso los derechos y obligaciones de todos los sectores intervinientes, en concordancia con disposiciones de otras leyes vigentes²¹. En su artículo 2° el proyecto establece que esta política federal tendrá como finalidad “promover e implementar un sistema institucional de cuidados a través de medidas con perspectiva intersectorial y de carácter sistémico, que tiene como beneficiarios a

todos los niños y niñas desde los 45 días de edad hasta su ingreso al nivel inicial educativo de carácter obligatorio conforme normativa vigente, procurando su pleno bienestar y la igualdad de oportunidades mediante la prestación de servicios de calidad. Las acciones a las que refiere la presente Ley contemplan en forma íntegra todos los aspectos que hacen al desarrollo, debiendo involucrar a la comunidad, a los hogares y a las familias, así como al mercado laboral”. El proyecto plantea expresamente la perspectiva de género y plantea como principios rectores la igualdad y no discriminación, la universalidad, el interés superior del niño, la accesibilidad territorial, la solidaridad, la corresponsabilidad y socialización del cuidado, y la garantía de calidad del servicio, los programas y las prestaciones.

Por “política federal de cuidados para la primera infancia” el proyecto entiende “todas las medidas, programas, proyectos y acciones que se adoptan en el marco de la presente ley, con perspectiva intersectorial y sistémica, para satisfacer el desarrollo integral de los niños y niñas” (Art 4°). Entre los componentes del sistema incluye medidas como las licencias, lactarios, y dispositivos de cuidado ofrecidos por empresas o grupos de empresas (Art 6°). Asimismo, el proyecto define el concepto de cuidado en términos amplios como el **“derecho de todos los niños y niñas a gozar de un desarrollo humano pleno y satisfactorio, que con-**

temple su protección afectiva, psíquica y física, su socialización temprana, así como la atención y satisfacción de todas las necesidades que los niños y niñas requieren de acuerdo a su edad”.

Por otro lado, la normativa propuesta contempla la profesionalización de las personas que trabajen en el cuidado de la primera infancia, a través de la regulación de este segmento laboral y la capacitación integral de estos trabajadores y trabajadoras, de modo de lograr garantizar estándares de calidad el desarrollo de estos servicios dirigidos al desarrollo integral de niños y niñas (Art 7°). Esto último llama la atención sobre un tema particularmente importante y que constituye un desafío no siempre abordado: la falta de condiciones de trabajo decente que muchas veces enfrentan los y las trabajadores/as del cuidado.

Uno de los aspectos que cabe señalar alrededor del debate público en torno a este proyecto, fue la tensión entre aquellos que defendían la vocación universal en torno al cuidado integral de niños y niñas (partiendo de la base de una muy insuficiente cobertura estatal actual de centros de primera infancia y servicios educativos) y aquellas voces que consideraron problemática la definición de la propuesta en términos de cuidado y no educación²². En este segundo grupo, se destacaron los gremios docentes de niveles iniciales que consideraron que el proyecto resultaría en una mayor desigual-

19. Para más información ver pág. 47 del informe citado, disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_390431.pdf

20. La mayor parte de los firmantes del proyecto pertenecían al Frente para la Victoria, pero incluyó firmas de legisladores del bloque Suma + Unen y el GEN.

21. Según el texto de la norma, el proyecto estaría en concordancia con las leyes N° 26.061, 26.075, 26.206, 26.233, 26.873, 27.045, 27.064, la Convención de los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra la Mujer, demás tratados internacionales en que la Nación sea parte; Ley 20.744 y demás regímenes laborales especiales, así como toda otra norma reglamentaria vigente.

22. https://www.clarin.com/sociedad/jardines_maternales-ley-proyecto-polemica-cuidadores-docentes_0_HyZHeGFDmx.html

dad en los servicios y en una precarización de la tarea desempeñada por los centros de primera infancia, ya que el proyecto habilitaría que esta tarea sea realizada por “cuidadores” en lugar de docentes. En este sentido, uno de los gremios docentes se opuso al proyecto a partir de la Ley Nacional de Educación “según la cual la educación inicial es una unidad pedagógica desde los 45 días a los 5 años que reconoce múltiples formatos sin delegar su función enseñante²³”. Más allá de la discusión en relación al perfil profesional de quienes se desempeñen en estos espacios, **cabe destacar como positivo del proyecto el énfasis en el diseño un sistema de primera infancia que sea universal y que garantice un estándar de calidad homogéneo en todo el país** y principios rectores de igualdad y no discriminación y de corresponsabilidad y socialización del cuidado.

En el debate público en los medios de comunicación, la discusión en torno a este proyecto de Bianchi quedó planteada en términos simplistas y dicotómicos, entre “educación integral” vs “cuidado” (si bien la ley plantea como cuidado el desarrollo físico, cognitivo y socio-emocional), lo que, sumado a otras tensiones de coyuntura política, socavó las bases de su aprobación en la Cámara de Senadores. Es necesario

que se abra en la agenda pública y política una discusión profunda e informada en relación a cómo se cuida en Argentina, cuál es la realidad actual en materia de oferta de servicios, calidad y cobertura, cuáles son los desafíos pendientes y las necesidades a cubrir, apuntando a que la discusión permita lograr la generación de consensos entre los diferentes actores interpelados (Estado, empresas, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, centros educativos y otros) y en el que se apunte a alcanzar una verdadera política universal de primera infancia. Y esto implica pensar la primera infancia desde un esquema integral que parta de la comprensión de entender a la educación y al cuidado como aspectos interrelacionados que hacen a la calidad en los servicios de primera infancia, siguiendo el concepto ampliamente reconocido de AEPI (Atención y Educación de la Primera Infancia)²⁴.

► **Creación de un Sistema Federal de Cuidado**

En mayo del 2017 se presentó en la Cámara de Diputados de la Nación un proyecto²⁵ que propone la creación de un “Sistema Federal de Cuidados”, bajo la firma de 8 diputadas y diputados de 4 bancadas distintas. De acuerdo al proyecto, el objetivo general de

la norma es **“Garantizar el derecho de las personas en situación de dependencia a recibir cuidados, cuidarse y a cuidar en condiciones de calidad e igualdad en todo el territorio nacional, promoviendo una organización social del cuidado corresponsable entre familias, Estado, mercado y comunidad, así como también entre varones y mujeres”**. Para lograrlo, se propone crear un Sistema **Federal de Cuidados (SFC) en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional** en coordinación con los estados provinciales. Este SFC tendrá bajo su responsabilidad, entre otros “formular, implementar, coordinar, fiscalizar y evaluar políticas públicas integrales de cuidados con perspectiva de género, promoviendo el desarrollo de la autonomía y atención a las personas en situación de dependencia”.

Si bien este proyecto excedía los plazos del relevamiento, se lo incluyó en este informe por lo destacable de la visión sistémica e integral del cuidado que plantea, excediendo ampliamente la propuesta de la mayor parte de los proyectos relevados en este informe, que se limitan a la extensión de licencias y la provisión y/o cobertura de centros de cuidado infantil para los trabajadores y trabajadoras. Además, desde su marco conceptual, el proyecto postula al cuidado tanto como un derecho como una función social, incluyendo el autocuida-

do, el cuidado directo de otras personas, la provisión de las precondiciones en que se realiza y la gestión del cuidado. Además, el proyecto establece que el SFC estará guiado por los principios de universalidad, corresponsabilidad, igualdad, federalismo, accesibilidad, adaptabilidad y calidad y solidaridad. Respecto de la universalidad, plantea que **“todas las personas en situación de dependencia tienen derecho a recibir la atención y el acceso a los servicios y prestaciones definidas por el SFC en condiciones de igualdad en todo el territorio nacional”**, siendo que la situación de dependencia en la que se encuentran las personas puede ser transitoria, permanente o crónica, o asociada al ciclo de vida de las personas²⁶.

Además, el proyecto de ley propone la creación de una **Agencia Nacional de Cuidados** orgánicamente dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, **quien tendrá a su cargo la gestión del SFC y la elaboración de un Plan Federal de Cuidados** (del cual se establecen directrices generales en el proyecto), éste último resultante de un proceso participativo con otros actores de la sociedad civil y de distintos niveles y organismos del Estado.

Uno de los aspectos del proyecto de ley que ameritará una discusión más pro-

23. <http://www.infogremiales.com.ar/ctera-contra-un-proyecto-sobre-primera-infancia/>

24. Ver, por ejemplo, Marcó Navarro, F (2014) *Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina. Igualdad para hoy y mañana*. EUROSOCIAL en http://sia.eurosociat-ii.eu/files/docs/1420799824-ESTUDIO_6_web.pdf

25. Se trata del proyecto 2350-D-2017 presentado por Alicia Ciciliani, Hermes Binner, Victoria Donda, Federico Masso, Lucila Duré, Carlos Selva y Sergio Ziliotto. Para más información ver: <http://www.hcdn.gob.ar/proyectos/textoCompleto.jsp?exp=2350-D-2017&tipo=LEY>

26. En relación a la universalidad y la dependencia, este punto es luego definido de manera más restringida, en tanto que en el artículo 6 que detalla quienes son “sujetos de derechos” del SFC contempla a los/las niños y niñas menores de 12 años, a varones y mujeres mayores de 65 años con pérdida definitiva o transitoria de autonomía para realizar las actividades básicas diarias y personas con discapacidad con pérdida definitiva o transitoria de autonomía para realizar las actividades básicas diarias.

fundada y amplia de lo que plantea la normativa ingresada a la cámara baja es la definición de las partidas presupuestarias, su origen, su magnitud, cálculo y evaluación, así como también otros recursos disponibles para la implementación del SFC propuesto. Sin duda, el análisis presupuestario, así como también las fuentes de información disponibles para su cálculo, análisis y evaluación, es un desafío que excede a este proyecto de ley, y atraviesa transversalmente a la gestión pública en nuestro país.

2.5 Percepciones y reflexiones de las legisladoras y los legisladores en torno a la agenda del cuidado

Como complemento del relevamiento de los proyectos de ley se **realizaron entrevistas personales con legisladoras y legisladores nacionales y provinciales** de cada una de las jurisdicciones estudiadas²⁷. El objetivo de estas entrevistas fue conocer **las percepciones que estos actores tienen en relación a la agenda legislativa del cuidado, la dinámica de tratamiento que estos proyectos suelen tener y los obstáculos y/o resistencias que encuentran en la consideración y aprobación de estos proyectos.**

De las entrevistas surgió el **amplio interés por la agenda del cuidado** entre legisladoras y legisladores, con un importante caudal de proyectos presentados por representantes de todo el arco político. Si bien la gran mayoría de los proyectos están abocados a la reforma del régimen de licencias, **las personas entrevistadas no limitan la cuestión del cuidado solamente a licencias**, sino que también incorporan otras temáticas en la agenda legislativa como la lactancia, los centros de cuidado infantil, el cuidado de adultos mayores, entre otros temas. En este sentido, un legislador planteó la **necesidad de analizar la agenda del cuidado desde una perspectiva integral**, por ejemplo considerando las necesidades de cuidado en el diseño de planes de viviendas y proyectos urbanos (por ejemplo, que en la planificación de los barrios se incluyan espacios de cuidado).

En relación a la **factibilidad de avanzar en la ampliación del régimen de licencias**, la mayoría de los y las legisladoras entrevistadas **se mostró optimista** acerca de las posibilidades de extender plazos de licencias de paternidad y maternidad, y en la incorporación de otras nuevas a los marcos normativos vigentes. Algunos destacaron **la importancia de contar con antecedentes de ampliación de licencias aprobados en otras provincias y su incorporación en convenios colectivos de trabajo, ya que esto genera un efecto positivo “de**

arrastre” que fortalece la factibilidad de avanzar en cada uno de sus territorios.

En palabras de un legislador, si años atrás plantear la ampliación de algunas licencias era un proyecto pionero, con el avance de la agenda en otras jurisdicciones se vuelve más factible aprobar proyectos para alcanzar estándares aprobados en estas otras provincias, de modo de “no quedarse atrás”. Otro legislador señaló la importancia de que los Poderes Ejecutivos incorporen en sus agendas de política pública la cuestión del cuidado, ya que sería una forma de impulsar la discusión legislativa.

Si bien la mayoría de los legisladores y las legisladoras reconoce la necesidad de equiparar los derechos de los trabajadores en relación de dependencia con aquellos autónomos, son pocos los proyectos concretos presentados en este sentido, y **la idea de una reforma integral del régimen de licencias les parece un objetivo necesario a futuro** pero no de manera inmediata. Aunque los legisladores y las legisladoras reconocen que actualmente casi la mitad de la fuerza de trabajo no accede al régimen de licencias y de seguridad social, **resulta complejo pensar en lo inmediato en herramientas de política pública que logren garantizar estos derechos.**

Por otro lado, de las entrevistas surge **la importancia para los representantes del Poder Legislativo de contar con el apoyo y/o la decisión política del Poder Ejecutivo para lograr mayores consensos en**

comisiones y lograr la aprobación de proyectos.

Algunos de los entrevistados y entrevistadas señalaron además la **necesidad de instalar el tema en la agenda pública y articular el debate de estas temáticas con otros actores de la sociedad civil** interesados el tratamiento de estos proyectos. A modo de ejemplo, cuando la presentación de estos proyectos **cuenta con el apoyo o acompañamiento de organizaciones de la sociedad civil, de sindicatos o de otros actores, se fortalece la posibilidad del tratamiento de los proyectos**, la instalación de estos temas en la opinión pública y se aumentan las posibilidades de alcanzar su aprobación. Varios de los proyectos que lograron ser aprobados, resultaron de esfuerzos conjuntos entre legisladores/as (en algunas ocasiones de más de una fuerza política), funcionarios públicos del poder ejecutivo y referentes sindicales y/o de organizaciones de la sociedad civil.

Como autocrítica, una legisladora afirmó que para el debate de ciertos proyectos **sería necesario generar alianzas con otros sectores y actores comprometidos con la temática, de modo de generar participación y apoyo al momento de tratarse los proyectos en los órganos legislativos.** Señaló además que los legisladores tienen la responsabilidad de generar un mejor diálogo con la sociedad civil y promover la concientización en la población acerca de la importancia de las políticas de cuidado. Este impulso a la agenda pública de las políticas de cuidado

27. Se hicieron 10 entrevistas en profundidad a legisladoras/es de las diversas jurisdicciones, complementadas por conversaciones con asesoras y asesores directamente involucrados en la elaboración y seguimiento de los proyectos analizados.

puede apoyar el trabajo de los legisladores y que las Cámaras legislativas recojan con mayor premura y jerarquía esta agenda, una vez que la temática sea percibida como una demanda social. Para impulsar la agenda del cuidado en la opinión pública una legisladora consideró fundamental que se trabaje más en la comunicación y difusión de las necesidades de cuidado y las herramientas que podría brindar el ámbito legislativo.

Las licencias que los legisladores y las legisladoras consideran que deben incorporarse con mayor urgencia son aquellas que actualmente generan **inequidades entre la maternidad y paternidad biológica con la adopción**. También la adecuación del régimen de licencias a las nuevas configuraciones familiares reconocidas en el nuevo Código Civil y la ley de matrimonio igualitario son una de las urgencias que identifican los y las entrevistadas. Si bien algunos proyectos contemplan la creación de licencias parentales, estas licencias no están aún consideradas como una prioridad en el estado actual de la agenda legislativa.

Una de las preocupaciones de las legisladoras y los legisladores es la **brecha existente** entre la normativa vigente en materia de cuidado y el efectivo cumplimiento de ésta por parte de los empleadores. En este sentido, de las entrevistas **surgió la dificultad percibida por los legisladores para el goce efectivo de las licencias** por parte de los y las trabajadoras. Permanece entonces el interrogante de cómo fortalecer los dispo-

sitivos de control, de manera no solamente de extender los plazos de las licencias, sino de **lograr que las licencias vigentes sean efectivamente cumplidas por parte de los empleadores. Lamentablemente, en el empleo informal, el goce de licencias pasa a ser una circunstancia endeble de ser otorgada o no, en lugar de constituirse como un derecho.**

Al indagar en los **obstáculos y las resistencias** que encuentran los proyectos para ser aprobados, los **entrevistados identificaron principalmente la preocupación por los costos económicos** que se derivan de la ampliación de las políticas de cuidado.

Por un lado, generan preocupación en el sector privado porque la ampliación de políticas de cuidado considerados en los proyectos legislativos implica **mayores costos para las empresas**, por la implementación de espacios de lactancia, de centros de cuidado infantil o a raíz de los costos directos e indirectos que implica la extensión de licencias. **Los legisladores y las legisladoras entrevistadas han sido receptoras de las preocupaciones planteadas por cámaras y asociaciones empresariales en relación a la extensión de las políticas de licencias y otras formas de políticas de cuidado.** A modo de ejemplo, una de las preocupaciones de las cámaras de supermercadistas se relaciona con el mayor costo que enfrentarían en relación a la extensión de licencias y las compensaciones, días feriados, y otros. **En muchas ocasiones, esa reticencia de**

sectores empresariales de ampliar licencias obstaculiza el tratamiento de los proyectos y su avance se ve truncado.

Por otro lado, en aquellos casos de licencias como la de maternidad y/o la de paternidad que son asumidas por la seguridad social, **también existen preocupaciones de algunos sectores en relación a los costos presupuestarios que implica para el Estado extender estas licencias.**

Además de los costos económicos, una legisladora provincial planteó las reticencias del Poder Ejecutivo respecto de dificultades que aumentar las licencias podría tener para lograr cubrir determinados cargos y perfiles laborales en las pequeñas localidades. Como ejemplo, la legisladora planteaba el déficit de recursos humanos que podría generarse con funciones como médicos, policías y otros profesionales en pequeñas localidades.

Otra dificultad identificada es de raíz cultural, ya que **la necesidad de ampliar las políticas de cuidado es percibida como exclusiva de las mujeres y no como un reclamo general de la sociedad.** Los estereotipos de género que asocian las tareas de cuidado como una tarea exclusiva o “natural” de las mujeres, cercena las posibilidades de generar un compromiso de los hombres en la identificación de las políticas de cuidado **como una prioridad.**

Este obstáculo cultural incide además en la agenda de los gobiernos locales y sus ámbitos deliberativos, cercenando la demanda de políticas de cuidado y el abordaje

del cuidado por parte los municipios. Sin la demanda de los municipios sobre las Cámaras provinciales, la aprobación de proyectos de ampliación de las políticas de cuidado también se ve postergada.

Varias de las legisladoras entrevistadas señalaron con preocupación **la naturalización de ciertas prácticas de las familias para “resolver” el cuidado,** incluyendo por ejemplo que niños y niñas acompañen a sus padres en las tareas de cultivo en el campo o en lugares de trabajo que no son adecuados para ellos; o el maternaje forzado y el cuidado de niños/as por parte de sus hermanas/os; y niños/as que quedan absolutamente solos en sus hogares sin supervisión de adultos. **La naturalización de estas prácticas perjudica la incorporación del cuidado en la agenda pública** y reduce las posibilidades de que los proyectos de ampliación de políticas de cuidado sean adecuadamente tratados en las Cámaras legislativas.

Otro de los obstáculos que identificaron los legisladores y las legisladoras es **la dificultad para trabajar conjuntamente entre comisiones legislativas de ambas Cámaras.** No solamente puede ser dificultoso lograr un consenso entre diferentes fuerzas políticas en una Cámara, sino aún más difícil, es sostener el consenso logrado una vez que un proyecto de ley pasa a la otra Cámara. **Si bien esta dificultad existe en el debate legislativo de cualquier temática, en la agenda del cuidado genera importantes demoras en un tema urgente.**

3

Marcos normativos y proyectos de ley presentados ante los poderes legislativos locales

El relevamiento incluyó la revisión de los marcos normativos vigentes y proyectos presentados en relación con ciertas manifestaciones del derecho al cuidado, en cinco jurisdicciones locales: las provincias de Buenos Aires, Salta, Misiones y Tierra del Fuego, así como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

3.1 Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El derecho al cuidado se ha posicionado como un tema importante en la agenda legislativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En los últimos años se presentaron 17 proyectos de ley para extender las licencias contempladas en la ley 471, norma encargada de regular las relaciones laborales en la Administración pública; 9 proyectos de ley referidos a la lactancia materna y 4 sobre cuestiones varias vinculadas al derecho al cuidado (2 sobre centros de cuidado infantil, 1 sobre autocuidado y 1 sobre la economía del cuidado)²⁸.

Como se verá en la descripción de los proyectos, algunos de ellos se convirtieron en ley.

De los 17 proyectos que buscan ampliar el régimen de licencias de la administración pública local, 7 se centran en la modificación de un solo artículo: 2 proyectos son sobre la extensión de la licencia por maternidad/paternidad, 2 sobre fertilización asistida, 1 para incorporar una licencia por adaptación escolar, 1 para ampliar la licencia por causa de fallecimientos, y 1 sobre violencia de género. En 2016, uno de los proyectos para incorporar una

licencia por fertilización asistida²⁹ se convirtió en la **ley 5623** que añade al artículo 16 sobre licencias el inciso ñ) **Licencia por procedimientos o técnicas de fertilización asistida**.

Los restantes 10 proyectos tienen como objetivo una transformación más profunda del régimen de licencias del empleo público local. En la mayoría de ellos se incorpora la ampliación de las licencias por maternidad y paternidad, licencias por adopción y por técnicas de reproducción asistida, licencias por cuidado de familiar enfermo, licencias para alimentación y cuidado, y licencia por adaptación escolar. Por otra parte, cabe destacar que varios de estos proyectos plantean entre sus fundamentos la necesidad de avanzar hacia un régimen de licencias acorde con las nuevas configuraciones familiares, y basado en los principios de igualdad de género y corresponsabilidad en los cuidados. En lo que respecta a la autoría, a diferencia de lo que sucede a nivel nacional en donde se identificaron varios proyectos fruto de un esfuerzo conjunto, en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la mayoría de los proyectos para modificar el régimen de licencias fueron presentadas por un único autor (sólo 2 de los 17 se presentaron en coautoría).

En relación a la lactancia materna, en 2005 se presentó el proyecto de ley **2034-D-2005 de creación de una campaña para promover la lactancia materna en la ciudad**, y en el 2006 los proyectos **2572-D-2006**

(en coautoría) de promoción, protección y apoyo a la lactancia materna y 2392-D-2010 que instauro un **subsidio para madres de niños en situación de lactancia**.

En 2006 se sancionó la **ley 2012 sobre Banco de Leche Materna**, que consiste en la creación de centros especializados en la promoción, protección y apoyo de la lactancia materna, cuya finalidad es, según se estipula en el art 4 “extraer, analizar, pasteurizar y ejecutar los procesos de conservación, clasificación, control de calidad y distribución de leche materna para todo niño/niña impedido de recibir lactancia directa de su madre”.

Un año más tarde se sancionó la **ley 2524 sobre promoción, protección y apoyo a la lactancia materna**. Además de promover la lactancia materna de manera exclusiva en los primeros seis meses y continuada hasta el primer año de vida, la norma prevé la puesta en marcha de un Plan Integral de Promoción, Protección y Apoyo a la Lactancia, y establece que este deberá incluir estadísticas e indicadores referidos a la alimentación de las mujeres embarazadas, las madres que amamantan, los lactantes y niñas y niños de entre cero (0) y un (1) año de vida, atendiendo a segmentos por edad y sexo, a fin de contar con datos para evaluar la situación alimentaria de los mismos y el impacto de las políticas implementadas. Otro de los proyectos identificados es el **980-D-2010 sobre modificación de la ley 2524 de lactancia materna**.

28. Para un detalle de los proyectos presentados, ver cuadros en la Sección de Anexos.

29. Se trata del proyecto 295-D-2015 presentado por el legislador Anibal Ibarra

Los restantes 5 proyectos identificados³⁰ se refieren a la implementación de espacios de lactancia en diferentes lugares, que incluyen el transporte subterráneo; locales o edificios públicos, comerciales o industriales estacionados, exposiciones, grandes tiendas, mercados, teatros, cine-teatros y cinematógrafos; locales de baile, campos de deportes; locales comerciales de afluencia masiva, así como los locales de representaciones y exhibiciones), estableciendo cuáles deberán ser las características de estos espacios (lugar específico de ubicación, tamaño, materiales y mobiliario).

En 2008 se sancionó la **ley 2958 de implementación de lactarios en las instituciones del sector público**, que establece en su artículo 1 que “Las Instituciones del Sector Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en las cuales trabajen veinte (20) o más mujeres en edad fértil, deben contar con un ambiente especialmente acondicionado y digno, para que las mujeres en período de lactancia puedan extraer su leche materna, y se asegure su adecuada conservación durante el horario de trabajo. La norma también especifica cuáles deben ser los requisitos que deben cumplir los lactarios, en relación a condiciones de privacidad, higiene e infraestructura. En noviembre de 2009, la Legislatura porteña inauguró un lactario, el primero desde la sanción de la ley³¹.

En 2008 se sancionó la **ley 2881 de establecimientos para el cuidado de niñas, niños y adolescentes. Habilitación y funcionamiento. Condiciones**. En el relevamiento se identificaron dos proyectos de ley relacionados con los centros de cuidado infantil. Por un lado, el **2116-D-2011**, que modifica el inciso sobre **condiciones de habilitación y funcionamiento de los establecimientos u organismos de atención para el cuidado de niñas, niños y adolescentes**, en el que se establecen las características legales para la habilitación, la conformación de los equipos profesionales encargados de la atención y cuidado de niños y niñas, así como las condiciones de infraestructura que deberán cumplir los establecimientos u organismos. Y en 2012, el proyecto **3149-D-2012, de adhesión a la ley nacional N° 26.233 de promoción y regulación de los centros de desarrollo infantil**.

En 2013 se sancionó la **ley 4.892 sobre economía del cuidado**, que busca concientizar sobre la importancia de las tareas de cuidado, desarrolladas principalmente por mujeres. Para ello se insta a la autoridad de aplicación a: relevar, recopilar y sistematizar información referente a la economía del cuidado; promover y difundir el conocimiento de la economía del cuidado y a sensibilizar sobre el reparto equitativo de las responsabilidades de cuidado.

En 2014 se sancionó la **ley 5.034, que instituye el día del autocuidado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires** como un modo de generar conciencia respecto del autocuidado. En los fundamentos, se define al autocuidado como

“una forma de fomentar la autoestima, el respeto por uno mismo y por los demás, por la naturaleza y el medioambiente y por la toma de conciencia que se debe tener acerca de una actitud pro activa sobre nuestra salud física y emocional”.

Un dato a destacar fue la sanción por unanimidad en el mes de agosto de 2016 de la **ley 5609/2016**³² mediante la cual las docentes porteñas que atraviesan por situaciones de **violencia de género de cualquier tipo, podrán acceder a una licencia con goce de haberes**. La norma establece que la licencia “deberá contar con la debida justificación emitida por los servicios de atención y asistencia a las víctimas”. Para hacer uso de la licencia, la mujer deberá presentar la denuncia judicial correspondiente o la certificación emitida por los organismos estatales competentes. El proyecto finalmente aprobado se basó en las propuestas de legisladoras y legisladores de diferentes bloques, entre los que destacan los proyectos presentados por Lorena Pokoik y Paula Panacca, Aníbal

Ibarra, Victoria Morales Gorleri, Maximiliano Ferraro, Marcelo Ramal, Juan Nosiglia, Natalia Fidel, María Inés Gorbea, Marcelo Guouman, Lía Rueda, Victoria Roldán Méndez, Eduardo Santamarina y Paula Villalba. Además, el proyecto llegó al recinto con el apoyo del Ejecutivo Porteño y de la Unión de Trabajadores de la Educación (UTE). La sanción de la norma fue el resultado de un intenso debate de más de un año y medio en la Comisión de Educación, que incluyó reuniones con expertos y expertas.

3.2 Provincia de Buenos Aires

La ley 10.430 del Estatuto del Personal de la Administración Pública Provincial ha tenido numerosas modificaciones en los últimos años³³. La ley es muy amplia en materia de licencias y contempla algunas que aún no están incluidas en la normativa nacional en la esfera privada. **Entre las licencias que vale destacar a los fines de este relevamiento, se encuentran la licencia por atención de familiar enfermo (20 días en el año), por donación de órganos, por violencia de género y por adopción (90 días corridos)**. Además, la licencia por maternidad cuenta con una extensión en casos de **nacimientos pre término**.

En relación a la **lactancia**, actualmente la ley prevé que toda agente de la Administración Pública, madre de un niño/a de **hasta**

30. Se trata de los proyectos de ley 984-D-2016 y 2282-D-2016 de Heredia Claudio; 1561-D-2014 de Rachid, María; 1799-D-2013 de Rinaldi, Susana y 2799-D-2013 de Lubertino, María José.
31. Ver más información en: http://www.legislatura.gov.ar/noti_ver.php?ver=368

32. Se puede acceder al texto íntegro de la norma en: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php
33. Las leyes modificatorias de la ley 10.430 incluyen la Ley 12777, Ley 12950, Ley 13154, Ley 13354, Ley 13414, Ley 13967, Ley 14241, Ley 14579, Ley 14720, Ley 14814, Ley 14815.

dos años de edad, dispondrá a su elección, al comienzo o al término de su jornada (siempre que ésta no sea de menos de seis horas) de un lapso de dos horas diarias para alimentar y atender a su hijo. **La norma establece el mismo beneficio para las trabajadoras que posean la tenencia, guarda o tutela de niños y niñas de hasta dos años.**

La última modificación a la **ley 10.430** se produjo con la sanción de la ley 14.814 en base a una propuesta de la Diputada Rocío Giaccone, con un proyecto que fue sancionado con modificaciones³⁴ en abril del 2016. En dicha modificación se incorporaban días de **licencia con goce de haberes para someterse a la realización de exámenes médicos de prevención del cáncer ginecológico, de próstata y/o de colon.** Además, el proyecto incluyó esta licencia en la ley del Servicio Penitenciario de la provincia, el Personal de OSBA, el Estatuto Docente provincial y el personal de Policía de la provincia de Buenos Aires.

En diciembre del 2016 fue sancionada la Ley 14.893³⁵ que establece una licencia especial para mujeres víctimas de violencia destinada a todas las trabajadoras de la Administración Pública

de Buenos Aires. La ley surge del proyecto D-1867/15-16 de la Diputada María Valeria Amendolara y determina la preservación de la identidad de la víctima, la protección contra el despido o la alteración de sus condiciones laborales, y la disposición de medidas para el acompañamiento, seguimiento y abordaje integral de estas mujeres. Cabe destacar la existencia de diversos proyectos presentados para la incorporación al régimen de una licencia por violencia de género, algunos de ellos estableciendo un plazo máximo de días (por ejemplo 90 días) y otros sin establecer una duración temporal. El proyecto sancionado no establece una duración para la licencia y solicita para acompañar una "constancia de haber realizado la correspondiente denuncia".

En el relevamiento de proyectos presentados en la Provincia de Buenos Aires se analizaron 30 proyectos legislativos³⁶: De estos proyectos, 2 están focalizados principalmente en centros de cuidado infantil o guarderías; 4 se refieren exclusivamente a la lactancia y los otros 24 proyectos se refieren a licencias, ya sean del régimen de la administración pública provincial, del Estatuto Docente, del Régimen del Empleo Municipal y otros³⁷. En relación a estos últimos, destacaremos los

que presentan aspectos novedosos ya sea en sus plazos y/o fundamentos.

Uno de los proyectos relevados incorpora **una licencia por acoso social en el ámbito laboral, previa denuncia judicial**³⁸. La particularidad de este proyecto se refiere a la consideración de las situaciones de violencia que sufren las mujeres a la salida o entrada de su lugar de trabajo por parte de los agresores.

Entre los proyectos analizados, uno de ellos³⁹ establece la creación de una **licencia por enfermedad de familiar directo en estado grave o terminal.** El objeto de la licencia es establecer el derecho del trabajador a una **licencia especial para el cuidado de personas "a su guarda o cuidado, hijo, padre, madre, cónyuge, concubino o familiar directo hasta el cuarto grado de consanguinidad"** para el caso en el que **éstas tengan una enfermedad grave o avanzada.** El proyecto establece la posibilidad de usufructuar esta licencia con goce de haberes **a todo trabajador del sector público o privado** que preste servicios dentro de la Provincia de Buenos Aires. La licencia se extiende por un plazo de hasta seis meses o un año dependiendo de la antigüedad del trabajador en su empleo.

Entre los proyectos que refieren a la modificación de licencias en el régimen de la administración pública provincial, el estatuto

docente o el régimen del empleo municipal, el **factor común entre todos ellos es la ampliación de los plazos establecidos en las normas vigentes, la incorporación de la posibilidad de parejas del mismo sexo (la adecuación a la ley de matrimonio igualitario) y licencias de fertilización asistida, violencia de género, adaptación escolar y otras como licencia por enfermedad de hijos u otros familiares.**

Entre los que mayor ampliación de licencias propone se encuentra un proyecto⁴⁰ presentado en el Senado bonaerense, que establece la extensión de la **licencia de maternidad para la administración pública provincial a 210 días y por paternidad del estándar actual de 3 a 15 días. Además, este proyecto propone ampliarla licencia por adopción a 210 días y elimina la restricción de edad del niño o la niña en adopción.** Entre los fundamentos del proyecto se destaca la importancia de impulsar la lactancia exclusiva por los primeros seis meses de vida del bebé y los beneficios de la lactancia tanto para la salud del bebé como para el vínculo entre la madre y el bebé. En relación a la ampliación de la licencia de paternidad, el proyecto cita "el derecho de la familia que constituye el núcleo primario y fundamental de la sociedad". Este proyecto también establece una licencia para el cuidado de hijo/a enfermo/a para el

34. El proyecto que dio origen a la iniciativa es el D- 14/14-15 de la Diputada Rocío Giaccone con Marcelo Feliu como co-autor. El proyecto fue presentado y aprobado en la Cámara de Diputados y luego girado al Senado, donde se le realizaron modificaciones. Ver agregados D-1435/13-14- 0 D-14/14-15- 1 E-26/14-15- 0.

35. La ley fue aprobada sobre Tablas en la Cámara de Senadores provincial el 21 de diciembre del 2016 y recogió agregados de los expedientes D-1687/15-16- 1, D-1687/15-16- 2 y D-4475/16-17- 0 del Diputado Guillermo Kane Cáceres. Para más información ver <https://www.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/lw14893.pdf>

36. Al momento de realizarse el relevamiento se analizaron proyectos presentados en los períodos legislativos 2015 y 2016.

37. El proyecto D- 3047/15-16 del Diputado Mario Vignali propone crear una licencia que podrá ser usufructuada también por trabajadores del sector privado.

38. Proyecto D-3025 / 16-17 de la Diputada María del Huerto Ratto.

39. Proyecto D- 3047/15-16 del Diputado Mario Vignali.

40. Proyecto E 81 2016 - 2017 del Senador Gabriel Bernardo Monzó.

padre **“equiparando así las responsabilidades que competen a ambos padres en el cuidado de sus hijos e incluyendo las parejas del mismo sexo”**.

Otro proyecto⁴¹ establece la **licencia de maternidad en 210 días y la de paternidad en 20 días hábiles (5 días antes del parto y 15 días después)** para “toda la Provincia de Buenos “tanto en el ámbito público como privado, para hijos biológicos o adoptados”.

En relación a la **licencia por paternidad, un proyecto⁴² propone una licencia de paternidad de 90 días para el personal masculino y 120 días en caso de nacimientos múltiples**. En sus fundamentos el proyecto afirma que la responsabilidad del cuidado de niños y niñas debe estar distribuida en forma igualitaria y que la **“equiparación en la licencia, es fundamental para eliminar estereotipos, corregir la discriminación del mercado laboral, lograr la igualdad y además promover a niños y niñas el cuidado por parte de ambos progenitores.”**

El apoyo a los primeros años de la vida escolar de los hijos del personal de la administra-

ción pública provincial también se encuentra presente en varios proyectos a través de la creación de la **licencia con goce de haberes con motivo de la adaptación escolar**.

Uno de ellos establece la posibilidad de una franquicia horaria de hasta tres horas diarias durante cinco días corridos por adaptación escolar de hijo en los niveles de jardín maternal, preescolar y primer grado.

Al igual que en el relevamiento legislativo nacional, la gran cantidad de proyectos de ley con estado parlamentario en la Provincia de Buenos Aires pone de manifiesto que la **ampliación de licencias se encuentra en la agenda provincial y que existe un significativo consenso entre el conjunto de los partidos políticos respecto de la necesidad de extender licencias vigentes y crear nuevas**. Actualmente hay un Despacho de la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados provincial que reúne modificaciones a las licencias en base a cuatro proyectos (D-1089/15-16, D-2047/16-17, D-2049/16-17, D-2378/16-17). Este dictamen se encuentra actualmente para ser analizado en la Comisión de Legislación General de la Cámara de Diputados.

El Estatuto Municipal de la Provincia de Buenos Aires (Ley 14.656)

La ley del Régimen Marco de Empleo Municipal se sancionó en noviembre del 2014 (derogando la ley 11757) y fija los parámetros mínimos del contrato de empleo municipal. El proyecto de origen fue el D- 418/14-15 del Diputado Hernán Diego Doval y recibió modificaciones en la Comisión de Asuntos Municipales y la Comisión de Asuntos Constitucionales⁴³. De acuerdo a la ley, las relaciones de empleo público de los trabajadores de las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires se rigen por las Ordenanzas dictadas por sus departamentos deliberativos y los Convenios Colectivos de Trabajo, por lo que la **ley solamente establece criterios mínimos a cumplimentar por parte de los municipios**.

En el artículo 78 de la ley 14.656 se establece el régimen de licencias⁴⁴ y recoge e incorpora las temáticas que han ingresado en la agenda de cuidado a nivel nacional. **Entre las licencias que nos interesa destacar, se encuentran la licencia por atención de familiar enfermo, licencia por nacimiento o adopción, licencia por tratamiento de fertilización asistida y por razones derivadas de casos de violencia de género**.

En el artículo 89, se establece un plazo de hasta **20 días por año calendario para la atención de personas que integren un mismo grupo familiar** “que padezca una enfermedad que les impida valerse por sus propios medios para desarrollar las actividades elementales”, alcanzando los **25 días en caso de tratarse de un hijo o hija con discapacidad**. **Quedan también incluidos aquí trabajadores o trabajadoras que deban prestar cuidado a un niño o niña** “enmarcados bajo la categoría “en tránsito” por estar inscriptos en equipos de guarda y/o tenencia temporaria de menores sea o no con fines de adopción”.

Además, en el artículo 95 se establece la posibilidad de gozar de licencia por otros motivos, incluyendo: por **adaptación escolar de hijo en los niveles de jardín maternal, preescolar y primer grado (franquicia horaria de hasta tres horas diarias durante cuatro días corridos con goce de haberes); por citación de autoridad escolar del hijo menor de dieciocho años**, el padre/madre tendrán derecho a una franquicia horaria durante el lapso que dure la reunión; **por motivos de tener que brindar tratamiento especial a hijos menores de 18 años** el trabajador, padre o madre, tendrá derecho a una franquicia de dos horas, con goce integro de haberes, acreditando debidamente la actividad desarrollada.

41. Proyecto D- 2049/16-17- 0 de la Diputada Marisol Merquel y otros autores.

42. Proyecto D-1560 / 15-16 del Diputado Santiago Jorge Leonardo.

43. Ver agregados al proyecto original D-418/14-15- 1 D-418/14-15- 2 D-418/14-15- 3 D-418/14-15- 4 D-418/14-15- 5 D-418/14-15- 6 D-418/14-15- 7.

44. La ley define como licencias el tiempo de no prestación de servicios por las causas que la Ordenanza y el Convenio Colectivo de Trabajo establezcan (artículo 13).

En relación a tratamientos de fertilización asistida, las personas que recurran a técnicas de reproducción asistida gozarán de una licencia de veinte días fraccionables en el año con goce íntegro de haberes, a la cual podrán adicionarles treinta días sin goce de haberes.

La ley prevé además **una licencia en casos de violencia de género**. En dicho caso, para un trabajador o trabajadora acceda a la **licencia deberá acreditar que se encuentra en una situación de violencia de género** a través de una **certificación emitida por los servicios de atención y asistencia a las víctimas de violencia de género**. Un aspecto adicional a destacar es que, en estos casos, el trabajador o trabajadora tendrá derecho a la reducción de la jornada, al reordenamiento del tiempo de trabajo o al lugar del mismo.

Es destacable que esta ley permite mucha flexibilidad al trabajador o trabajadora de acomodar la jornada laboral con reducción horaria o en otro lugar de empleo en casos de violencia de género y que no exijan denuncia policial o judicial.

En el caso de la **licencia por nacimiento se otorgan 110 días corridos** que se desdoblarán en treinta días anteriores al parto y ochenta días posteriores al parto y se prevén días adicionales por nacimientos pre término, partos múltiples o embarazos de alto riesgo.

Por otro lado, **quien adopte o se encuentre en proceso de adopción a un niño/niña de hasta doce años de edad tendrá derecho a una licencia por un período de 110 días corridos**. En caso de que ambos/as adoptantes sean municipales, los primeros treinta días se le otorgarán a los/las dos en forma simultánea, los restantes días serán gozados por uno en forma completa o por ambos/as en forma sucesiva.

En relación a la lactancia, la ley del régimen de empleo municipal presenta una perspectiva innovadora contemplando no solamente descansos para la lactancia materna sino descansos de “alimentación y cuidado”. La ley establece el derecho a dos descansos de una hora o la disminución de **dos horas al inicio o finalización de la jornada laboral** con destino a lactancia natural o artificial del/ de la hijo/a menor de un año, salvo que por razones médicas sea necesario un amamantamiento por un lapso más prolongado. **Además, en caso de lactancia artificial, la pausa podrá ser solicitada por la pareja no lactante. El mismo beneficio se acordará a los/las trabajadores/as que posean la tenencia, guarda o tutela de personas menores de veinticuatro meses.**

En el relevamiento se identificaron proyectos que establecen la **obligatoriedad de empresas de cierto tamaño de instalar “salas cunas” y “guarderías infantiles”** (como se denominan en los proyectos) **para el cuidado de hijos e hijas del personal**.

En la Provincia de Buenos Aires, desde 1948 se cuenta con la **Ley 5368** que establece esta obligatoriedad para establecimientos comerciales e industriales. Esta norma fue posteriormente modificada con la sanción de la ley **10.227 de Instalación de Salas Cunas y Guarderías Infantiles en establecimientos industriales y comerciales, sancionada en 1984, que sustituía los arts.1, 4 y 5 de la ley 5368**. En esta nueva ley se establecía la obligatoriedad de esta prestación en las “casas de comercio y establecimientos fabriles e industriales” cuyo personal estable o transitorio femenino llegue a cien personas o más. La ley preveía la eximición de esta obligación cuando “por acuerdo entre las trabajadoras beneficiarias, su representación gremial si la tuviere y el empleador, se brinde el beneficio estatuido por esta ley mediante otras formas de prestación”.

En el año 2011, se presentó un proyecto (D-1704/10-11⁴⁵) para modificar la ley 10.227. Entre sus fundamentos, el proyecto destaca la necesidad de modificar la ley para adecuarla al artículo 36 de la Constitución de la provincia que establece que

“Toda mujer tiene derecho a no ser discriminada por su sexo, a la igualdad de oportunidades, a una protección especial durante los estados de embarazo y lactancia, y las condiciones laborales deben permitir el cumplimiento de su esencial función familiar. La Provincia promoverá políticas de asistencia a la madre sola sostén de hogar.”

Este proyecto propone una reducción en el personal necesario en las empresas para contar con este beneficio de las salas cuna y guarderías, pasando de empresas de al menos cien trabajadoras a empresas “que desarrollen su actividad, principal o accesoria, total o parcialmente en la Provincia de Buenos Aires, y cuyo personal estable o transitorio llegue a cincuenta personas o más. **No solamente se reduce la cantidad de personal requerido para que las empresas cumplan la normativa, sino que además incorpora a los hombres dentro del cómputo, es decir les permite hacer uso de este derecho.** El proyecto incluye otras modificaciones a la ley 10.227 como la **posibilidad de sustituir esta obligación de las empresas por vía de la negociación colectiva** (acuerdo entre la representación gremial del personal y el empleador) brindando este beneficio por vía de otras prestaciones, establece la autoridad de aplicación de la ley en el Ministerio de Trabajo⁴⁶ **y adecúa las multas por incumplimiento (este punto estaba ya en la ley anterior).**

45. Proyecto de autoría del Diputado Omar Mancini.

46. El proyecto establece que Ministerio de Trabajo ejercerá el poder de policía en la materia regulada en la ley para velar por su cumplimiento.

Además, el proyecto incorpora como aspecto innovador en relación a la ley anterior la exigencia que estos espacios cuenten con un consultorio para la **asistencia médica gratuita de urgencia y primeros auxilios de los niños**.

Este proyecto fue archivado en el 2013. Posteriormente, se sumaron nuevos proyectos (D-160/14-15- 147 y el D- 80/16-17- 0) que retoman la iniciativa de la obligatoriedad de salas cunas y guarderías y anexan los expedientes anteriores.

Actualmente, el tema se encuentra en estudio en la Comisión de Igualdad Real de Oportunidades y Trato de la Cámara de Diputados donde los proyectos anteriores se han anexado al expediente D- 80/16-17⁴⁸.

La necesidad de establecer estos espacios de cuidado infantil también se encuentra en estudio en la Cámara de Senadores de la provincia, donde hay actualmente un proyecto en la Comisión de Trabajo y Legislación Social.

El proyecto E 123 2015 – 2016 del Senador Omar Foglia **crea en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires la sala maternal y guardería en el ámbito laboral para el cuidado de los hijos a cargo entre 45 días y los 4 años de las empleadas y empleados** de toda empresa o establecimiento comercial u organismo del estado en donde presten servicios. **En sus fundamentos, el proyecto destaca la preocupación por la**

conciliación entre vida laboral y personal y el impacto de la vida reproductiva en la inserción laboral de las mujeres. El proyecto afirma que “La incorporación de la mujer al mundo laboral ha generado la necesidad de poner en marcha mecanismos que les permitan ejercer su actividad profesional a la vez que ejercer su papel de madre con la garantía de que sus hijos reciben los mejores cuidados durante sus horas de jornada laboral”. Además, el texto destaca que la medida **mejora la calidad de vida del personal, mejora el rendimiento laboral**, fomenta la fidelidad a la empresa y mejora el clima laboral. La instalación de estos espacios de cuidado infantil permitiría además contribuir a **“reducir problemas de ausentismo frecuentes, de falta de concentración o la reducida productividad al no tener garantías de que los niños estén bien cuidados”**.

El proyecto prevé que sólo podrá eximirse al empleador de esta obligación **“cuando entre los trabajadores beneficiarios o su representación gremial si la tuviesen y el empleador, se compense este beneficio con un reintegro mensual por cada hijo comprendido, equivalente al quince por ciento (15%) de la suma que se establezca como Salario Mínimo, Vital y Móvil de acuerdo a la Ley**; o mediante otros acuerdos de prestación que no desnaturalicen su finalidad”. En el proyecto el número mínimo fijado de empleados y/o

empleadas será de 100 por cada empresa, sociedad o entidad comercial o industrial o estatal. Al igual que en los proyectos en Diputados, se establece la necesidad de contar con asistencia médica gratuita de urgencia y primeros auxilios en estos espacios de cuidado infantil.

Un aspecto innovador del proyecto es que cuando el responsable de la instalación del espacio sea una empresa privada, éstapodrá deducir todos los gastos que demanden la instalación y funcionamiento de los impuestos nacionales, provinciales y tasas municipales⁴⁹.

Por otra parte, varios proyectos destacan la **necesidad de fomentar la lactancia materna** ya sea a través de **la implementación de lactarios en organismos de la administración pública provincial y/o mediante campañas de difusión** de los beneficios que conlleva la lactancia para los niños y niñas. La mayoría de los proyectos recuperan la **Convención sobre los Derechos de los Niños que establecen en su artículo 24 inc. 2.e)** “que los Estados firmantes se comprometen a asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan las ventajas de la lactancia materna”.

Uno de los proyectos que impulsan la **implementación de lactarios en organismos de la administración pública** reconoce el derecho a la lactancia materna de las mujeres trabajadoras. Este proyecto, el D- 82/16-17- 0 del Diputado Omar Mancini, reproduce dos proyectos presentados anteriormente (el D-201211-12 y el D 68 2014-2015) y **logró en noviembre del año 2016 media sanción en la Cámara de Diputados (con modificaciones⁵⁰) y se encuentra a la espera de su tratamiento en la Cámara de Senadores**. El proyecto establece además que las trabajadoras gozarán de pausas en su jornada laboral para el ejercicio del derecho consagrado en el proyecto, sin establecer cuántas pausas ni de qué tiempo de duración.

Otro proyecto establece, **el padre podrá acceder al derecho a una pausa de dos horas diarias para fines de “lactancia artificial” pero “deberá acreditar la condición de trabajadora de la madre y su renuncia o la imposibilidad para disfrutar la licencia^{51”}.**

También hay un proyecto con la solicitud al Poder Ejecutivo de implementar de un **“programa integral comunicacional en la provincia de Buenos Aires sobre los**

47. Proyecto del Diputado Eduardo Martínez del Partido Lealtad Peronista. Este proyecto fue archivado en 2016.

48. De autoría de Omar Mancini.

49. En su artículo 8, el proyecto E 123 2015 – 2016 establece que “Cuando el número mínimo de empleadas y empleados no sea el previsto por esta Ley, la empresa pública o privada deberá solventar los gastos que devengan de la atención de los niños en otros espacios de cuidado, pudiendo deducir las empresas privadas dicho importe de los impuestos nacionales, provinciales y tasas municipales”.

50. Para más información ver <https://www.hcdiputados-ba.gov.ar/proyectos/comunicaciones/comu16-17D8200.pdf>

51. Proyecto D-2047 / 16-17 DEL Diputado Gabriel Godoy.

beneficios de la lactancia materna en el desarrollo psico-emocional del lactante⁵² y otro proyecto⁵³ de adhesión a la

Ley nacional N° 26.873 “Lactancia Materna. Promoción y Concientización Pública” sancionada en el año 2013.

Régimen especial de inasistencias justificadas, no computables para alumnas embarazadas y alumnos en condiciones de paternidad

En el año 2014, se sancionó la Ley 14637⁵⁴ **estableciendo un régimen especial de inasistencias justificadas, no computables para alumnas embarazadas y alumnos en condiciones de paternidad, que curse estudios en establecimientos de gestión estatal o privados dependientes de la Dirección General y Cultura y Educación.**

La ley establece para alumnas embarazadas, un plazo máximo de treinta días hábiles de inasistencias justificadas, utilizables durante el embarazo o después del nacimiento, de forma continua o fraccionada. En el caso de alumnos en condición de paternidad, el plazo máximo comprenderá cinco días hábiles, utilizables después del nacimiento, de forma continua o fraccionada. La ley prevé la extensión de plazos en caso de nacimiento múltiple, riesgos en el embarazo o que la estudiante fuera madre de hijos menores de cuatro años de edad. Además, la norma determina que se posibilite la adecuada lactancia, mediante la salida del establecimiento, durante dos horas diarias, a opción de la madre, y por un plazo no mayor a un año, siguiente al nacimiento, pudiéndose extender hasta los veinticuatro meses durante treinta minutos diarios.

3.3 Provincia de Misiones

En la agenda legislativa de Misiones la temática del cuidado se encuentra muy presente, con un acento en el abordaje de niñez,

adultos mayores y grupos vulnerables específicos, como madres adolescentes y niños y niñas institucionalizados⁵⁵.

La agenda de la provincia recoge la preocupación por los **adultos mayores, y la ne-**

cesidad de crear programas de hogares o centros de atención.

Algunos proyectos ponen el foco en adultos mayores en situación de vulnerabilidad (por ejemplo, adultos mayores sin apoyo de otros familiares) y otros proyectos proponen una mirada más amplia, proponiendo una red de centros para el conjunto de los adultos mayores, con actividades de promoción, prevención y asistencia integral. En este sentido, uno de estos proyectos propone crear un programa de “Casas del Adulto Mayor⁵⁶” en todos los municipios y otro crear un programa de “Hogares de Día del Adulto Mayor⁵⁷”. Además, otro proyecto propone crear centros de recreación para adultos mayores⁵⁸.

En relación a las licencias, existen en la Cámara de Diputados de Misiones proyectos para **ampliar la licencia de maternidad y la licencia por adopción** en el ámbito de la administración pública provincial. Uno de los proyectos⁵⁹ propone establecer normas relacionadas a la licencia de maternidad y/o adopción, contemplando una licencia para la madre de 45 días antes del nacimiento y 180 días posteriores al nacimiento o la resolución judicial que otorga la guarda por adopción. En el caso de la adopción, la licencia corresponderá a uno solo de los padres. El otro contará con una licencia de 30 días desde que se haga efectiva la resolución de la

guarda. Además, este proyecto contempla la extensión de la licencia de maternidad, paternidad y adopción en casos de nacimientos múltiples y/o prematuros. Por último, ofrece una licencia de 30 días en caso de producirse la interrupción del embarazo antes de los tres meses y 60 días de licencia en casos de producirse la defunción fetal entre el cuarto y el noveno mes de gestación.

Por otro lado, existe el interés en presentar un proyecto para crear un **programa específico para la retención escolar de adolescentes embarazadas, madres y padres⁶⁰**. El objetivo del programa es garantizar que el embarazo, la maternidad y la paternidad no constituyan un impedimento para ingresar y permanecer en los establecimientos educativos de cualquier nivel, debiendo estos últimos otorgar las facilidades académicas y administrativas que permitan el cumplimiento de ambos objetivos. El programa contempla la creación un régimen especial de inasistencias justificadas a los fines de la reincorporación para alumnas embarazadas y alumnos en condición de paternidad que cursen estudios en instituciones del ámbito estatal o privado. Además, este régimen especial incluye el derecho de disponer de una hora diaria durante el primer año dentro o fuera del establecimiento educativo a los fines de cumplir con el amamantamiento o la

52. Proyecto F 495 2015 – 2016 del Senador Omar Foglia.

53. Proyecto E 257 2015 – 2016 de la Senadora Diana Larraburu.

54. Con la sanción de la ley 14.637 se derogan las leyes 11273 y 11839.

55. Existen varios proyectos que proponen crear casas refugio y/o hogares para niños, niñas y adolescentes en estado de abandono, vulnerabilidad y/o institucionalizados.

56. Proyecto D44982 / 16 de los Diputados Kreimer y Wiplinger.

57. Proyecto D43239 / 15 de la Diputada Margarita Batista correspondiente al período legislativo 2015.

58. Proyecto D33240/15 de la Diputada Margarita Batista correspondiente al período legislativo 2015.

59. Nos referimos a un proyecto de la Diputada María Losada y Hugo Escalada.

60. Se trata de un proyecto de la Diputada Myriam Duarte que está próximo a presentarse en la Cámara de Diputados de Misiones.

alimentación durante el periodo de lactancia para las alumnas madres y prevé que para este fin se adaptará un espacio al interior del establecimiento como lactario.

En relación a la problemática de la maternidad por parte de mujeres adolescentes, se presentó también un proyecto para crear **guarderías infantiles en todos los establecimientos secundarios**⁶¹ con el objetivo de posibilitarles la finalización de sus estudios. El texto del proyecto establece que en las escuelas secundarias que no cuenten con espacio físico suficiente para crear estos espacios de cuidado, se deberá brindar un espacio para que las madres adolescentes puedan dejar a sus hijos en el horario de cursado de clases y mientras dura el año lectivo. Además, el proyecto abre la posibilidad de que estos espacios de cuidado puedan también ser utilizadas por los y las docentes del establecimiento que tengan niños o niñas hasta la edad de tres años.

Otro tema muy presente es la necesidad de crear **centros de desarrollo infantil**. Se relevaron varios proyectos que proponen adherir a la Ley N° 26.233 de promoción y regulación de Centros de Desarrollo Infantil⁶².

Uno de ellos, destaca la necesidad de la provincia de Misiones de adherir a esta normativa nacional, aunque sin detallar cómo estos

centros se implementarían en la provincia o el origen del financiamiento, entre otras cuestiones. En sus fundamentos el proyecto cita la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y la Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes N° 26.061. Además, el proyecto destaca la función integral de estos centros como espacios orientados a complementar y coadyuvar a las familias desde una función preventiva, promocional y reparadora.

Otro proyecto relevado⁶³ dispone la adhesión a la Ley N° 26.233, y establece en sus fundamentos la creación y el fortalecimiento de centros de desarrollo infantil como un objetivo de igualdad de oportunidades para todos los niños y niñas de la provincia, para su estimulación temprana y su desarrollo integral. El proyecto destaca los antecedentes de estos espacios en la provincia, citando la experiencia de los Jardines Maternales Municipales, el Jardín Maternal Evita (Dentro del Hospital Ramón Madariaga) para los niños de los trabajadores/as de la salud que se desempeñan en ese establecimiento y la guardería del Instituto de Previsión Social de la Provincia de Misiones (IPS) para los niños de los trabajadores/as del Estado provincial. Además, afirma que la demanda en la provincia ya ha sobrepasado a los espacios de cuidado y jardines maternales actualmente

existentes, por lo que propone extender la red de centros de desarrollo infantil con nuevos establecimientos.

Además, se presentó un proyecto de modificación de la Ley XIX, N° 2⁶⁴ del Régimen de Jubilaciones y Pensiones y Servicio de Obra Social para el Personal de la Administración Pública. El proyecto establece la necesidad de “garantizar la prestación del servicio de sala maternal y guardería infantil para los hijos de los afiliados que hayan cumplido 45 días de su nacimiento y hasta los 4 años de edad inclusive⁶⁵”. El proyecto amplía la cobertura de estos servicios a los afiliados en toda la Provincia, replicando el modelo existente en la capital (ver recuadro Jardín Materno Infan-

til “Casa Del Niño”). En los fundamentos, el proyecto cita una investigación que analiza las dificultades para las mujeres de regresar al trabajo después de dar a luz, y como una importante proporción de ellas no vuelve al mercado laboral, o si vuelve, trabaja menos horas que antes. Para la autora del proyecto, estas dificultades de las mujeres para regresar normalmente al mercado de trabajo luego de tener un bebé ponen de manifiesto “las enormes desigualdades que imperan en las mujeres para insertarse laboralmente, agravadas en el caso de las trabajadoras con hijos menores, ya que la falta suficientes servicios de jardines maternales las obliga muchas veces a abandonar el mundo laboral⁶⁶”.

Jardín Materno Infantil “Casa Del Niño”

El jardín materno infantil fue fundado hace más de 30 años con el objetivo de “atender y asistir a los hijos de los afiliados al Instituto durante el horario laboral de sus padres”. Cuenta con docentes de nivel inicial, servicios de psicopedagogía, talleres educativos y recreativos, 8 salas, cocina, comedor y sala de video. Actualmente asisten al establecimiento más de 250 niños y niñas y funciona de 6.30 a 12.30 hs y de 13 a 19 hs.

61. Proyecto P45085/16 de Hugo Bernardo Escalada.

62. Proyecto D44856 / 16 de la Diputada Miriam Pezoa.

63. Proyecto D47024 /16 del Diputado Roberto Agustín Roubineau.

64. Anteriormente el Decreto Ley 568/71.

65. Proyecto D 46460 / 16 de la Diputada Claudia Noemí Gauto.

66. El proyecto D 46460 destaca que la injusta distribución de tareas del cuidado entre hombres y mujeres, y la división sexual del trabajo que asigna a las mujeres el rol de cuidadoras de la familia y encargadas de las tareas del hogar condiciona el desarrollo laboral de las mujeres.

3.4 Provincia de Salta

En los últimos años la provincia de Salta avanzó en la ampliación del marco normativo sobre el derecho al cuidado, especialmente en relación al cuidado infantil. Estas leyes incluyen normas relacionadas con la lactancia materna, un régimen de inasistencias justificadas para que estudiantes que son madres o padres puedan terminar sus estudios, así como la modificación del reglamento interno de la Cámara de Diputados.

En 2005 se aprobó la **ley 7.354 de promoción de la lactancia materna**, en la que se establece que la provincia debe garantizar las políticas públicas orientadas a la promoción de la lactancia materna y a la vigilancia de las acciones que favorezcan su práctica, durante un período no menor a seis (6) meses desde el nacimiento. También se afirma que el Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Salud Pública que es designado como la autoridad de aplicación, llevará a cabo un Programa Especial sobre promoción de la lactancia materna, que incluirá la formación y capacitación de agentes de salud, promotores sociales, madres y cuidadores, acerca de los beneficios y ventajas de la lactancia natural; la realización de investigaciones y estudios sobre la alimentación infantil e incentivar a las instituciones públicas y privadas para que incorporen condiciones favorables a la lactancia materna, entre otros. Para hacer efectivo el contenido de la ley, se establece que la autoridad de aplicación

abastecerá en forma continua los insumos, bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de las acciones contemplados en la ley.

En 2016 se sancionó la **ley 7.956, que estipula que los edificios de la Administración Pública Provincial**, Centralizada, Descentralizada y Organismos Autárquicos, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Ministerio Público **deberán contar con salas de lactancia**. Estas salas se definen como “el área exclusiva y acondicionada destinada a que las madres puedan dar de mamar, extraer su leche y si fuera necesario dejarla almacenada”. Aunque el ámbito de aplicación son los organismos públicos, en la ley también se prevé que la autoridad de aplicación promueva la creación de salas de lactancia en empresas privadas.

Un avance para la conciliación de la vida familiar y el desarrollo personal, especialmente de las y los jóvenes, fue la aprobación en el año 2012 de la **ley 7.755 que insta un régimen de inasistencias justificadas para alumnas embarazadas, alumnas madres y alumnos padres**. A través de este régimen se busca mantener la condición de alumno regular de alumnas embarazadas, alumnas madres y alumnos padres que cursen estudios en establecimientos educativos públicos o privados en todos los niveles y modalidades del sistema educativo. Un aspecto a destacar es que la ley incluye la creación de salas maternas en centros educativos para la atención de niños desde los 45 días de vida.

Otro tema que se incorporó en la agenda legislativa fue la extensión de las licencias del personal del Estado. En el año 2013, se presentó un proyecto para la ampliación de las licencias por maternidad y paternidad para empleadas y empleados provinciales. La propuesta consistía en extender la licencia por maternidad a 150 días, y la de paternidad a 20 días (con posibilidades de extensión hasta 45 días en casos de muerte de la madre y/o del hijo/a del agente público), contemplando la posibilidad de extensión de estos plazos cuando se trate de embarazos múltiples o de hijos/as con discapacidad. También incluía licencias por adopción, aunque estaban destinadas a las mujeres, o a varones viudos, divorciados o solteros. Como el proyecto no fue tratado en el Senado, perdió estado parlamentario, y fue presentado nuevamente en el año 2015, bajo el expediente 91-34.503/15⁶⁷, obteniendo media sanción de la Cámara de Diputados en el mes de mayo. El proyecto deberá ser tratado durante 2017 para no perder estado parlamentario. El argumento empleado desde el Senado para evitar su tratamiento es que la sanción de la ley se traduciría en problemas para lograr las suplencias en las áreas de salud y educación en los pueblos del interior de la provincia.

Dadas las dificultades para modificar el régimen de licencias a nivel provincial, el presidente de la Cámara firmó el Decreto N° 39/16, el cual adopta el régimen establecido en el proyecto de ley para las trabajadoras y los trabajadores de este organismo.

3.5 Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur

En la provincia de Tierra del Fuego, en el año 2013 **se avanzó significativamente en materia de licencias** con la sanción de la Ley N° 911 del “Régimen de licencia prenatal y por maternidad, paternidad, nacimiento, lactancia y adopción para agentes del Estado Provincial”. En esta modificación tuvo un rol central el Poder Ejecutivo provincial que impulsó la nueva norma.

El artículo 5° de la Ley N° 911 establece que

“Producido el nacimiento, todas las agentes gozarán de licencia por nacimiento por un lapso de ciento ochenta (180) días corridos posteriores al mismo los que podrán ser usufructuados por la madre o que, por propia opción de la titular de la licencia, podrá derivar a su cónyuge, conviviente o progenitor, si éste es agente del Estado”.

Además de la extensión, resulta sumamente positiva la posibilidad de que la licencia sea usufructuada por la trabajadora o por su pareja. Asimismo, la norma establece que para el cónyuge, conviviente o progenitor de la agente que ha sido madre, se establece una licencia de 15 días corridos posteriores al parto o tenencia con fines de adopción de un niño.

67. El proyecto fue presentado por el Diputado Lucas Godoy.

Otros aspectos innovadores de esta Ley N° 911 son la equiparación de los derechos de la maternidad biológica con la adopción, los beneficios adicionales por nacimientos múltiples, pre-término y la licencia por fallecimiento fetal pasados los 6 meses de gestación.

En relación a la lactancia, esta ley de la administración pública provincial fueguina establece condiciones más avanzadas que aquellas de la LCT que rige el empleo privado, al establecer que las madres lactantes que cumplan más de cuatro horas de jornada laboral podrán por el término de **dos años** luego de producido el nacimiento, gozar de una franquicia por lactancia que consiste en la reducción de su horario laboral. **La trabajadora titular de esta licencia podrá optar si la utiliza o si la deriva a su cónyuge, conviviente o progenitor. Por su parte, la LCT establece esta posibilidad solamente durante el plazo de un año y este derecho no puede ser derivado al otro progenitor.**

Tal como en el caso de la licencia de 180 días tras el nacimiento de un bebé o en el caso de adopción, es positivo que cada grupo familiar pueda decidir cuál de los dos integrantes de la pareja usufructúe los días de licencia disponibles y las condiciones especiales por lactancia.

Además, la Ley N°911 contempla la posibilidad de que en el caso de que la madre se desempeñara en el ámbito privado y la licencia por nacimiento reconocida en su ramo de actividad establezca un lapso de menor

resguardo para el cuidado del recién nacido, la diferencia hasta completar los 180 días corridos podrá ser solicitada por su cónyuge, conviviente o progenitor que sea personal de la administración pública provincial. Y el mismo criterio rige para el caso de adopción y para el agente que quede viudo durante el transcurso del período previsto.

En noviembre del 2015, se modificó el régimen de licencia anual (vacaciones) de la administración pública provincial, por el trabajo conjunto del poder ejecutivo provincial con los principales sindicatos del sector, ATE, ATSA y UPCN. Las modificaciones ampliaban los días de licencia en función de la antigüedad, alcanzando en casos de 20 años de antigüedad y más hasta la edad jubilatoria, 40 días de licencia anual.

Como se ha visto, en la provincia de Tierra del Fuego se han logrado estándares por encima de lo establecido en el resto de las provincias y de lo vigente en la LCT. En la actualidad, la problemática del cuidado se encuentra presente en la agenda legislativa especialmente en relación a la licencia por violencia de género y para el cuidado de adultos mayores.

En esta provincia, se encuentra vigente desde el año 1991 una **licencia especial en el régimen de la administración pública provincial, para mujeres en situación de violencia familiar** a través de la sanción de la Ley N° 473 denominada “Licencia especial a la mujer golpeada”. La licencia tenía una duración de días 5 corridos a partir de la presentación de la copia de una denuncia policial o judicial. Esta ley fue modificada en

julio del 2016, a través de la sanción de la Ley N° 1104 incorporándose la licencia para **“mujeres víctimas violencia de género”** en lugar de **“mujeres en situación de violencia familiar”**, traduciendo entonces a la normativa la conceptualización de la problemática en términos de la Ley Nacional N° 26.485. Sin embargo, la ley todavía requiere para gozar esta licencia la copia de la denuncia o presentación judicial efectuada por la mujer.

Desde el ámbito local, cabe destacar la experiencia de la Municipalidad de Ushuaia. Este gobierno local creó en diciembre de 2015 la Secretaría de la Mujer que brinda asistencia a mujeres en situación de violencia de género y desarrolla actividades de sensibilización, entre otras. La Secretaría trabaja de manera articulada con organismos públicos y de la sociedad civil mediante el Consejo Consultivo creado en marzo del 2016. Uno de los temas de agenda que promovió esta Secretaría fue el impulso a la lactancia. Tras la Semana de la Lactancia Materna que se

realizó en agosto, el municipio a través de un decreto habilitó espacios exclusivos para la lactancia en edificios municipales e invitó a los locales gastronómicos a adherirse a la iniciativa. En el contexto de una ciudad con severas condiciones climáticas para amamantar en la vía pública, el municipio provee en varios edificios un espacio para resguardarse y amamantar. La municipalidad brinda en estos espacios una botella de agua a las mujeres e invitaron a los locales gastronómicos a adherir a la iniciativa, proveyendo ellos también una botella de agua para aquellas mujeres que ingresen a los locales a amamantar.

Además, la municipalidad desarrolló una campaña de concientización a través de un spot multimedia con motivo el Día Internacional del Trabajo Doméstico⁶⁸. La campaña impulsada por este gobierno local destaca la importancia y el reconocimiento al trabajo no remunerado desarrollado en el hogar y realizado mayormente por mujeres.

68. La campaña impulsada por este gobierno local recoge la iniciativa declarada en el Segundo Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe, celebrado en Lima, en el año 1983, que declaró el 22 de julio como el Día Internacional del Trabajo Doméstico.

Proyecto Régimen de Cuidado para Adultos Mayores

En la Legislatura fueguina se ha presentado un proyecto de creación de un **Régimen de Cuidado para Adultos Mayores**. Según su autora⁶⁹, el proyecto tiene por objetivo “reglamentar el cuidado de adultos mayores y personas que por razones biológicas, psicológicas, físicas y/o sociales no pueden realizar por sí solas tareas de la vida cotidiana”.

Se crea la figura del “**Asistente en el Cuidado de Personas**” a quien define como “quien desempeñe tareas de atención de adultos mayores, personas con capacidades diferentes, con patologías crónicas o enfermedades invalidantes, con dependencia directa del mismo, de un familiar o persona a cargo, en establecimientos asistenciales, residencias para adultos mayores, geriátricos o en domicilios particulares”⁷⁰.

El proyecto destaca además la necesidad de profesionalizar a las personas que desarrollan esta tarea. En sus fundamentos recupera el reconocimiento a la discapacidad y ancianidad en la Constitución Nacional (art. 75 inc. 23) y en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. También la Constitución Provincial en sus artículos 20 y 21 dispone la protección integral a las personas con discapacidad y garantiza su asistencia, rehabilitación, educación, capacitación e inserción en la vida social y laboral, y la protección de los ancianos y su integración social y cultural.

La normativa presentada ante la Comisión N°5 de “Acción Social. Familia y Minoridad. Salud Pública. Deporte y Recreación. Vivienda. Tierras Fiscales. Asistencia, Previsión Social y Trabajo” crea además el “Registro Provincial de Asistentes en el Cuidado de Personas”, cuya autoridad de aplicación sería el Ministerio de Desarrollo Social y con las siguientes funciones:

- a) El relevamiento y registro de “Asistentes en el Cuidado de Personas” de la provincia.
- b) La capacitación permanente de los cuidadores inscriptos.
- c) La celebración de convenios con obras sociales.
- d) La supervisión y el control de las funciones y actividades laborales de los inscriptos en el registro.

69. El proyecto se presentó inicialmente en el 2014, pero habiéndose vencido los plazos de acuerdo al reglamento de la cámara, su autora la legisladora provincial Myriam Martínez volvió a presentarlo en el año 2016 (Proyecto Nro. 76).

70. *Ibíd.*

4

Obstáculos para avanzar en una agenda legislativa de cuidado

A pesar de que actualmente hay casi medio centenar de proyectos legislativos con estado parlamentario en ambas cámaras a nivel nacional, además de una importante dinámica de debate parlamentario en las legislaturas locales, **existen dificultades para lograr que estas propuestas se materialicen en la efectiva sanción de modificaciones a las normativas vigentes, en particular en relación con la ampliación del régimen de licencias**. Por eso, es fundamental indagar acerca de las barreras y obstáculos que encuentran los proyectos legislativos centrados en estos temas para lograr su tratamiento y aprobación.

¿Cómo se explica que, con numerosos proyectos de reforma legislativa presentados, estos encuentran dificultades para su consenso y aprobación? ¿A qué responde que año tras año, proyectos que proponen el aumento de las licencias para los trabajadores y trabajadoras en nuestro país, se archivan o tras lograrse dictámenes de aprobación en comisiones que luego no se logran aprobar en los recintos? ¿Por qué aún no han avanzado legislativamente otras temáticas más allá de las licencias que amplíen las herramientas que posibilitarían una distribución del cuidado más equitativa, como el teletrabajo, la creación de más centros de primera infancia, servicios e infraestructura de cuidado y políticas de conciliación entre las tareas de cuidado y la jornada laboral?

Identificar los obstáculos y barreras que encuentran los proyectos legislativos de ampliación de políticas de cuidado podría brindar

herramientas que contribuyan a optimizar las posibles acciones y estrategias a desarrollar, de modo de superar las dificultades para una adecuación en la normativa en relación a esta temática.

En este sentido, y sin pretender desarrollar un listado exhaustivo, la investigación realizada junto a relevamientos y estudios anteriores, permite identificar obstáculos de diversa naturaleza que podrían agruparse en obstáculos jurídicos o normativos; obstáculos culturales; obstáculos políticos; y obstáculos presupuestarios o económicos.

Como es de esperar, estos obstáculos de diversa naturaleza se relacionan entre sí, interactuando unos con otros, lo que necesariamente implica que para superarlos deben desarrollarse estrategias con una perspectiva integral y que atienda a la complejidad de la

problemática y a la multiplicidad de actores intervinientes.

4.1 Obstáculos jurídicos

Esta categoría incluye obstáculos en el tratamiento de algunos temas en los ámbitos legislativos por posibles conflictos jurídicos que puedan suscitarse con otras leyes vigentes. En relación a las guarderías y centros de cuidado infantil, desde los ámbitos empresarios se considera que implementar uno de estos espacios en sus empresas las expone a posibles conflictos en relación a su responsabilidad por esos niños y niñas. La posibilidad de un horizonte de litigios en relación a algunos temas y la preocupación empresarial que suscita, frena el avance de estos temas en la agenda legislativa⁷¹.

Competencias regulatorias de las empresas privadas en las provincias

En el relevamiento legislativo de la provincia de Buenos Aires **se encontraron proyectos que pretenden establecer condiciones a las empresas privadas radicadas en el territorio provincial.** Por un lado, un proyecto establece el de-

71. Si bien no es un tema en el que se ha profundizado en este documento, es interesante revisar el caso del teletrabajo. En relación a políticas y/o medidas de conciliación de la vida laboral y familiar, en varias entrevistas realizadas surgió la problemática de posibles conflictos legales entre las empresas y sus empleados/as por planteos de estos últimos de "cambios de las condiciones laborales", especialmente cuando la empresa cambia su política en relación al teletrabajo. El teletrabajo y otras modalidades flexibles de empleo, que no están reguladas en las normas del LCT, son temas en los que muchas empresas se sienten expuestas a posibles litigios, lo que trunca la implementación de estas políticas y su debate profundo en la agenda pública y legislativa. Los reclamos en relación a los accidentes de trabajo y el teletrabajo generan dudas en relación a avanzar en la implementación de normas que profundicen esta modalidad. Algunos de los posibles conflictos jurídicos en relación al teletrabajo son la definición de los accidentes de trabajo en el hogar, las condiciones de seguridad e higiene del espacio de trabajo en el hogar, y la definición y delimitación del trayecto in itinere.

recho de los trabajadores y las trabajadoras bonaerenses de acceder a una licencia por enfermedad de familiar directo en estado grave o terminal, tanto aquellos empleados en la administración pública provincial como en las empresas privadas. Otro proyecto, propone la obligatoriedad para determinadas empresas radicadas en el territorio provincial de instalar guarderías para el cuidado de hijos de su personal.

En ambos casos, surge el interrogante acerca de las competencias regulatorias que puede disponer una legislatura provincial en relación a temáticas vinculadas al empleo en la esfera privada. Siendo que la regulación del empleo privado es competencia del estado nacional, es interesante analizar la posibilidad de las legislaturas provinciales para establecer condiciones a las empresas radicadas en su territorio, vinculadas al empleo y a derechos laborales, con fundamento en los principios constitucionales de igualdad de oportunidades, protección de la niñez y no discriminación de las mujeres. En ese sentido, se han identificado por ejemplo, proyectos que establecen condiciones mínimas que deberán cumplimentar las empresas en relación a espacios de lactancia y centros de cuidado infantil, de modo que estos espacios se adecúen a la Ley Nacional N° 26.233 de Centros de Desarrollo Infantil.

Estos interrogantes plantean debates jurídicos interesantes que vale la pena explorar antes de desechar la potestad regulatoria de las provincias como estrategias que pueden sumarse al momento de considerar las formas de avanzar en la garantía del derecho al cuidado en sus diversas manifestaciones.

4.2 Obstáculos culturales

La actual división sexual del trabajo entre varones y mujeres asigna a éstas últimas las tareas de cuidado. Asimismo, los estereotipos de género de raigambre cultural refuerzan el rol de las mujeres como las principales encargadas de atender las necesidades de cuidado de las personas dependientes (niños, niñas, personas con discapacidad, enfermos, adultos mayores).

Estos factores culturales **condicionan la falta de demanda de servicios y políticas de cuidados por parte de las familias y socava las bases de la discusión de esta problemática en la agenda pública y política.** Si las mujeres son responsabilizadas de manera exclusiva de realizar las tareas de cuidado, y estas tareas no se entienden como una responsabilidad socialmente compartida, la agenda política en relación a las políticas de cuidado también se verá condi-

cionada. Ilustra esto la dificultad para incluir la licencia parental como una prioridad en la agenda de ampliación de licencias y la persistencia del uso de esta licencia por parte de mujeres en aquellos países en los que se ha implementado⁷².

Otro ejemplo de este **sesgo de género** se relaciona con la inexistencia de una demanda en la agenda pública de **equiparar la licencia de maternidad y la de paternidad en dirección hacia un esquema de corresponsabilidad** en las tareas del cuida-

do de niños y niñas. La gran mayoría de los proyectos relevados, tanto en las cámaras legislativas nacionales como en las provinciales, proponen la extensión de la licencia de maternidad muy por encima de la de paternidad. Estos obstáculos culturales permean la agenda legislativa y dificultan el debate y tratamiento de los proyectos de ampliación de políticas de cuidado, impactando negativamente en la importancia, urgencia y trascendencia que ameritan.

Cuando la tarea reproductiva produce discriminación laboral hacia las mujeres

En noviembre del 2016 se conoció en los medios de comunicación el despido de una trabajadora del Estado que fue despedida con posterioridad al período de su licencia de maternidad y en el contexto del goce de la jornada laboral reducida por lactancia⁷³. Los argumentos utilizados para justificar el despido fueron una supuesta baja en la productividad en la mujer la cual se vincularía al hecho de tener jornada reducida por lactancia, el aumento del ausentismo por la enfermedad de su hija y por el tiempo dedicado al uso del lactario.

El caso constituye un ejemplo de discriminación laboral que sufren las mujeres a raíz de las dificultades del mundo laboral para conciliar la vida productiva y reproductiva. Es necesario comprender que mientras se atribuya a las mujeres únicamente la responsabilidad de la reproducción social y el cuidado de las personas dependientes, se continuará perpetuando esta discriminación laboral de género hacia ellas.

72. El informe "La maternidad y la paternidad en el trabajo. La legislación y la práctica en el mundo" afirma que en los países que han establecido licencias parentales en sus marcos regulatorios, "El índice de utilización de la licencia por parte de los hombres es bajo, en especial si la licencia no es remunerada".

73. Para más información ver <https://www.pagina12.com.ar/5150-despedida-por-darle-la-teta-a-su-hija>.

4.3 Obstáculos políticos

La coyuntura sociopolítica en términos generales puede constituir un obstáculo en la medida en que no haya apertura a debatir ciertos temas, además de los aspectos específicos de la negociación político partidaria en el ámbito legislativo.

En relación a esto último, a partir de entrevistas en profundidad con legisladores, una de las barreras identificadas se relaciona con la dificultad de generar consensos en los ámbitos legislativos, incluso al interior de una misma fuerza política. Una de las dificultades destacadas por los legisladores y las legisladoras entrevistadas es la dificultad de construir acuerdos políticos para la aprobación de un proyecto en una de las cámaras y luego que en la otra cámara se sostenga el consenso y logre convertirse en ley. Ilustra esta dificultad la existencia de varios dictámenes

de modificación de la LCT con aprobación de muchas fuerzas políticas diferentes, algunos de los cuales logran ser sancionados en un recinto, pero que luego no son sancionados en la otra cámara y terminan caducando⁷⁴.

4.4 Obstáculos presupuestarios o económicos

Sin duda, la preocupación por el costo económico de la ampliación de políticas de cuidado genera barreras significativas a la hora de transformar los marcos normativos vigentes⁷⁵.

La extensión de días de licencias de maternidad, paternidad y otras, como así también la incorporación de licencias nuevas como una licencia por violencia de género, suscita interrogantes en relación al costo fiscal de estas medidas financiadas por la seguridad social.

El falso dilema entre el derecho al cuidado y el crecimiento económico

Desde el ámbito empresarial frecuentemente suelen emplearse argumentos en contra de la incorporación de políticas de cuidado (en especial de la extensión de licencias de maternidad, paternidad y de la apertura de centros de cuidado infantil) señalando que

74. Un ejemplo fue un dictamen conjunto de las Comisiones de Legislación del Trabajo y de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia aprobado el 27 de noviembre de 2013. Las comisiones tuvieron en cuenta 28 proyectos de ley presentados entre 2012 y 2013 que proponían reformas a las licencias. Sin embargo este dictamen perdió vigencia ya que no fue tratado en el recinto. Para más información consultar "Aportes para la discusión legislativa sobre reformas necesarias en materia de cuidado", de Ana Laya y Felicitas Rossi en la Serie de Documentos de Trabajo Políticas Públicas y Derecho al Cuidado.

75. El tema de los costos será abordado en mayor profundidad en un documento por separado. Un ejemplo de este tipo de estudios desde el gasto estatal es el realizado por CIPPEC en 2015: El costo de las políticas prioritarias destinadas a la primera infancia en la Argentina. Período 2016-2019. Disponible en: <http://www.cippec.org/documents/10179/51827/144+DT+PS+Primera+Infancia,%20Acuña,%20noviembre+2015/8ee25afe-b5b8-4940-aecb-69a0c0149c2e>

estas medidas generan mayores costos laborales y que resultan en una menor productividad. Sin embargo, **la realidad es a la inversa**: ampliar las licencias y generar las condiciones e infraestructura para el cuidado de las hijas e hijos del personal mejora el crecimiento económico, la productividad y el rendimiento de las empresas, ya que disminuyen las tensiones en la conciliación de la vida familiar y laboral, permiten una mejor planificación, y fomentan un mayor compromiso de las trabajadoras y los trabajadores con su empleo.

Aquí se presentan dos de los **principales mitos** que vinculan a las políticas de cuidado con una reducción del crecimiento económico y la productividad, contrastándolos con evidencia empírica proveniente de diversas investigaciones⁷⁶.

El primer mito sostiene que la **implementación de políticas de cuidado, afecta negativamente al crecimiento económico**. Sin embargo, en últimos años se ha multiplicado el número de investigaciones que muestran la relación positiva entre políticas de conciliación y crecimiento. Un reciente estudio realizado por la consultora Mc Kinsey en 95 países⁷⁷ (entre los que se encontraba Argentina), estimó que el beneficio económico de incorporar mujeres en las economías mundiales sería para 2025 entre 12 trillones de dólares (lo que equivale al 11% del PBI global) y 28 trillones (lo que equivale al 26% del PBI global o a las economías de Estados Unidos y China juntas)⁷⁸. Según los resultados, los aportes al PBI dependerían de tres factores: la incorporación de las mujeres al mercado laboral (54% del aumento), del paso de mujeres de empleos de tiempo parcial a empleos de tiempo total (23% del aumento), y del paso de las mujeres de sectores de baja productividad a los de alta productividad (un 23% del aumento), aunque el peso de cada uno de estos ámbitos varía en función de las características regionales.

El informe afirma que la menor representación de las mujeres en el trabajo remunerado contrasta con su mayor representación en el trabajo no remunerado. El 75 por ciento del total del trabajo de cuidado no remunerado del mundo es asumido por

las mujeres, incluyendo las tareas vitales como el cuidado de los niños y niñas, el cuidado de las personas adultas mayores, la cocina y la limpieza. Sin embargo, esta contribución no se cuenta en las medidas tradicionales del PBI. Utilizando suposiciones conservadoras, se estima que el trabajo no remunerado que realizan las mujeres en la actualidad asciende a 10 billones de dólares al año, lo que representa aproximadamente el 13 por ciento del PBI mundial.

El estudio también sostiene que aumentar la diversidad de género podría mejorar el personal y el talento de las empresas. Las investigaciones sugieren que el aumento de la presencia y la responsabilidad de mujeres se correlaciona con un mejor desempeño de la empresa y que existe una conexión entre la representación de las mujeres en posiciones de liderazgo y los entornos corporativos (Mc Kinsey, 2015:22).

Estos datos se suman a un creciente conjunto de investigaciones que hacen referencia a los beneficios económicos de la incorporación de mujeres en las empresas en general, y en las posiciones de liderazgo en particular. En relación a este último aspecto, un estudio de Catalyst realizado en 2004 sobre una muestra de 353 empresas de las más importantes del índice Fortune 500 mostró que las empresas que cuentan con más mujeres en posiciones directivas obtienen mejores beneficios económicos que aquellas que incluyen menos mujeres. Las dos medidas económicas empleadas fueron el retorno en la equidad, y el retorno en los accionistas⁷⁹. En las empresas con más mujeres en posiciones directivas, la primera medida es mayor en un 35,1%, mientras que en la segunda medida los beneficios son un 34% superiores (Catalyst, 2004). Asimismo, los resultados de una investigación del Credit Suisse Research Institute realizada una década más tarde apuntan en la misma línea. Según el informe, se encontró una correlación positiva entre las ganancias empresarias y las empresas con al menos una directora mujer, por una tasa compuesta anual de 3,7 % comparadas con aquellas empresas sin mujeres en sus comisiones directivas (Dawson et al, 2014). Estos estudios ponen de manifiesto que lograr que las mujeres puedan romper con los

76. Estos mitos y otros, así como los argumentos que los refutan serán desarrollados en mayor profundidad en el segundo informe del proyecto, que estará centrado en la situación del cuidado en el ámbito empresarial y sindical.

77. Mc Kinsey (2015) *The power of parity: how advancing women's equality can add \$12 trillion to global growth*. Disponible en: [file:///C:/Users/Abajo01/Downloads/MGI%20Power%20of%20parity_Full%20report_September%202015%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Abajo01/Downloads/MGI%20Power%20of%20parity_Full%20report_September%202015%20(2).pdf)

78. Los cálculos se realizaron bajo dos escenarios, el primero en caso de que los países incorporaran a mujeres al mismo ritmo de los países que más han avanzado en cada región; y el segundo en un supuesto de paridad, es decir que todos los países logran incorporar a las mujeres al mercado laboral en igualdad de condiciones que los varones.

79. El estudio define al retorno en equidad como la razón entre el ingreso y la equidad media de los accionistas para el año. Es una medida compuesta que refleja la habilidad del equipo gerencial para equilibrar los tres pilares de la gestión corporativa: la rentabilidad, la gestión de los activos y el apoyo financiero. Este indicador mide explícitamente la actividad de las compañías desde el punto de vista de los accionistas. Por ejemplo, un 20% de retorno en equidad implica \$20 de ingreso neto creado por cada \$100 invertidos. Por su parte, el retorno total a los accionistas es definido como el retorno total para la compañía en cada año calendario. Refleja la suma del precio de apreciación de la mercadería más la reinversión de dividendos declarados en el mismo período.

techos de cristal, que están asociados entre otros factores a las tensiones entre la vida laboral y familiar, constituye una forma de mejorar el rendimiento económico de las empresas.

Adicionalmente, es posible mencionar otros dos argumentos que abonan a la asociación positiva entre políticas de cuidado y el crecimiento económico. Por un lado, existe evidencia que muestra que mejorar las condiciones de empleo de las mujeres, incluyendo medidas para conciliar la vida laboral y familiar, es una forma de invertir no sólo en ellas sino también en sus familias y comunidades. Según un reciente estudio, cuando las mujeres tienen igual acceso a las oportunidades económicas, el empoderamiento social y salarios más altos, a menudo sus hijos también se benefician. Las mujeres son más propensas que los hombres a ahorrar e invertir el aumento de sus salarios en sus comunidades y familias, lo que conduce a mejores resultados en la educación y de salud de sus hijos, incluyendo mejores tasas de supervivencia de las niñas y tasas más altas de la nutrición infantil. Diferentes estudios muestran que las mujeres gastan aproximadamente el 90 por ciento de sus ingresos en sus familias; mientras que, por el contrario, los hombres contribuyen con entre un 30 y un 40 por ciento de sus ingresos (Powell y Chang, 2016: 2). Por otro lado, otras investigaciones (Heckman 2006, Felfe, Nollenberger, y Rodríguez Planas 2012) han demostrado que la inversión en políticas de conciliación familia trabajo, y de cuidado de la primera infancia tienen retornos económicos a mediano y largo plazo, y que contribuye a disminuir la reproducción intergeneracional de la pobreza, lo que las convierte en una decisión económica eficaz y eficiente.

El segundo mito señala que **las políticas de cuidado tienen un elevado costo y que atentan contra la productividad**. Sin embargo, datos de un reciente estudio del IFC del Banco Mundial señala que a las empresas les cuesta más reclutar y entrenar trabajadores de reemplazo que otorgarles mejor apoyo a las trabajadoras y trabajadores que son madres/padres, como por ejemplo licencias de maternidad/paternidad. Una de las conclusiones del estudio es que apoyar políticas que ayuden a las y los trabajadores padres pueden contribuir a la preservación de habilidades, contar con menor nivel de ausentismo y sustitución, y mayores tasas de retención y productividad. Además, ese estudio presenta evidencia de empresas de tamaño medio en Alemania, que muestra que las medidas amigables con la familia pueden resultar en un retorno en la inversión del 25% (IFC, 2016: 30).

Una investigación que evaluó la implementación de un programa de licencias pagas (por maternidad, paternidad o por cuidado de familiar enfermo) en el Estado de California en Estados Unidos mostró los efectos positivos de estas medidas. Cuando se les preguntó a los empleadores si el programa de licencias pagas había resultado en algún incremento de costos, el 86,9% respondió que no. Además, algunos empleadores (el 8,8% de los que respondieron a esta pregunta) indicaron que el programa había generado un ahorro de costos para sus organizaciones, reduciendo la rotación del personal y/o reduciendo los costos de sus propios beneficios cuando los empleados usaron el programa en lugar de (o en combinación con) los beneficios pagos por el empleador como vacaciones pagas, licencia por enfermedad o beneficios por discapacidad (Appelbaum y Milkman, 2011: 8). Otro de los resultados de la investigación se relaciona con la productividad: la mayoría de los empleadores señalaron que el programa había tenido o bien un efecto positivo o uno no perceptible en la productividad (89%) y en la rentabilidad/rendimiento (91%).

Por otro lado, la implementación de licencias extendidas y en especial la obligación de las empresas de brindar centros de cuidado infantil o una compensación económica que la sustituya, genera preocupación en el ámbito empresarial por el costo que pueda implicar para las empresas. Esta preocupación del sector empresarial tiene eco en los ámbitos legislativos y socava en mu-

chos casos el avance de la ampliación de las políticas de cuidado⁸⁰. En la mayoría de los casos, la falta de información adecuada acerca del costo real de estas medidas y el impacto que pueda tener en las empresas y en las cuentas fiscales, dificulta a los diferentes actores evaluar la factibilidad de implementar una ampliación de las políticas de cuidado.

80. Esta preocupación empresarial se reflejó en los medios especializados que cubren las temáticas legislativas. Un ejemplo fue el artículo de El Parlamentario.com del 22 de julio del 2015 en el que se afirmaba que varios proyectos de ampliación de licencias se encontraban obstaculizados por el sector empresarial: "El debate en comisiones reflejó un consenso unánime para ampliar los beneficios aunque la resistencia empresarial a solventar nuevos costos parece haber pesado fuerte entre los legisladores, que jamás volvieron a tocar públicamente el tema". Para leer el artículo completo, ver <http://www.parlamentario.com/noticia-84354.html>

Sobre la implementación de espacios de cuidado en los lugares de empleo: un análisis de caso

En la Provincia de Buenos Aires un proyecto⁸¹ propone la obligatoriedad para las empresas que desarrollan su actividad en la provincia y cuyo personal alcance a 50 personas o más, de instalar espacios para el cuidado de hijos de su personal.

Al proyecto se le asignó su tratamiento en la Comisión de Igualdad Real de Oportunidades y Trato, Asuntos Constitucionales y Justicia y la de Presupuesto, entre otras. En su artículo 6, el proyecto dispone que el Ministerio de Trabajo sea la autoridad de aplicación y lo faculta a ejercer el control del cumplimiento de la ley, siendo las empresas pasibles de una multa equivalente al valor de uno a cien sueldos mínimos de la Administración Pública Provincial, por cada mes de incumplimiento. Asimismo, establece que el dinero “producido de la multa se destina a salas maternas y guarderías públicas o comunitarias.”

Tal como consta en el expediente, el proyecto recibió expreso rechazo empresarial⁸² argumentando el aumento de costos para los empleadores, especialmente para las pequeñas y medianas empresas, así como también las dificultades para su cumplimiento. Luego de ser tratado en la Comisión de Trabajo, se agregó al texto original del proyecto una modificación que permite a las empresas sustituir la instalación de estos espacios en el lugar de trabajo con un beneficio compensatorio tal como se establezca en los convenios de negociación colectiva.

A pesar de esa modificación, el proyecto siguió encontrando rechazos formales de dos cámaras empresariales. Entre los motivos citados para el rechazo al proyecto se planteaban los siguientes: (a) las dificultades que pudieran existir para disponer de un ámbito adecuado para la lactancia en establecimientos con heterogeneidad de tamaño (pequeñas, medianas y/o grandes empresas); (b) la “alteración” que implicaría de las actividades productivas lo que podría “perjudicar a la estructura económica general” en su conjunto; (c) la posible exposición a los bebés y niños a condiciones físicas y ambientales inadecuadas; (d) los costos económicos que implicaría para los establecimientos adaptarse a esta normativa que habría de “incidir negativamente en los resultados económicos finales de la actividad que realicen las empresas abarcadas”, lo que resultaría en aumento de precios (por el traslado al consumidor de esos nuevos costos) y (e) la supuesta imposibilidad de las provincias de legislar sobre una temática cuya regulación sería competencia del Congreso nacional (en relación al artículo 179 sobre “Descansos diarios por lactancia” de la LCT).

4.5 El desafío de transformar en los hechos la distribución del cuidado

Aún cuando el objetivo de este relevamiento se concentra en la identificación de una agenda legislativa en torno al derecho al cuidado, no deben soslayarse además las dificultades que existen para **garantizar el efectivo cumplimiento de las leyes actualmente vigentes** en relación a las obligaciones de los empleadores en materia de condiciones de trabajo y licencias.

Tanto en el plano nacional, como en las provincias, existe una **brecha entre los derechos en términos de licencias, lactancia y centros de cuidado infantil reconocidos en las normas y los realmente alcanzados en la práctica.**

En este sentido, sin **mecanismos eficaces de control que velen por el cumplimiento de la normativa laboral**, la legislación por sí sola resulta insuficiente, pues no garantiza que los derechos reconocidos se materialicen en la realidad cotidiana de las personas y sus condiciones de trabajo. En palabras de la OIT, “**incluso cuando la legislación existe, la aplicación efectiva de esas leyes continúa siendo un problema**”⁸³. Un relevamiento de UNICEF realizado entre más de cuatrocientas empresas en el año 2012⁸⁴

detectó el incumplimiento de la normativa vigente en relación a licencias. Por ejemplo, el 32% de las empresas que participaron de ese estudio no ofrecía licencias por maternidad extendidas cuando el hijo o hija nace con Síndrome de Down, según lo estipula la legislación. Asimismo, ese mismo estudio reveló que entre las empresas encuestadas, el 11% no ofrecía licencias de paternidad y que el 49% de las empresas no ofrecía una hora de lactancia diaria hasta el primer año de vida del niño o niña, como exige la legislación vigente.

En relación al alcance de la cobertura en la legislación y en la práctica, la OIT afirma:

“Dependiendo de la forma en que las leyes se aplican y se hacen cumplir, surge una disparidad entre estos dos aspectos. Brechas en la cobertura guardan relación con el desconocimiento de las mujeres sobre sus derechos y las prestaciones de que gozan por ley; la limitada capacidad contributiva; los retos de los sistemas de seguridad social; la aplicación inadecuada; las prácticas discriminatorias; la informalidad y la exclusión social”⁸⁵.

81. Se trata del D 80 correspondiente al nuevo período 2016-2017, y es una reproducción de un proyecto anterior (es la tercera vez que se presenta el proyecto). El D 80 tiene como antecedente el proyecto D 1704 / 2010- 2011.

82. Para más información ver D 160/14-15-1 Comunicación de rechazo de cámaras empresariales.

83. “La maternidad y la paternidad en el trabajo. La legislación y la práctica en el mundo”, OIT, Ginebra, 2014. http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_242618/lang--es/index.htm

84. https://www.unicef.org/argentina/spanish/monitoreo_RSE_2012.pdf

85. *Ibid.*

5

Ante esos
obstáculos,
¿cómo
seguimos?

Es imprescindible diseñar estrategias que permitan abordar los obstáculos identificados para lograr un avance profundo en las políticas de cuidado.

Un primer paso fundamental es abrir en la agenda pública y política una discusión profunda e informada en relación a cómo se cuida en Argentina. Para eso, es prioritario comunicar y generar consensos respecto a la necesidad de distribuir las tareas de cuidado entre los diferentes actores intervinientes (estado, mercado, familias y comunidad), para de este modo avanzar hacia una organización social del cuidado más equitativa.

La idea de que ampliar las licencias genera altos costos fiscales obstaculiza una mirada de conjunto que ponga en valor los beneficios para el conjunto de la sociedad de estas transformaciones. Esta ampliación de licencias no solamente es imperativa en términos de derechos humanos, sino que además “adoptar un conjunto mínimo de prestaciones de la seguridad social no solo es asequible y viable, incluso en los países más pobres, sino que además propicia el desarrollo económico y social”⁸⁶.

En relación al sector empresarial, es fundamental comunicar la necesidad de acompañar la conciliación de la vida laboral y familiar de sus trabajadores y trabajadoras, como medidas que redundarán en beneficio del conjunto de la sociedad, incluyendo a las empresas. Según destaca un informe de la OIT⁸⁷, las medidas de conciliación entre la vida laboral y familiar “han demostrado impulsar un mejor desempeño y compromiso laboral” y “son positivas para reducir el ausentismo, preservar las

calificaciones y propiciar la imagen de empresas socialmente responsables”. Muchas empresas han comenzado a implementar un abanico de medidas en este sentido, pero es necesario sumarlas como práctica habitual en la mayoría de los ámbitos laborales⁸⁸.

Asimismo, es fundamental que estas políticas sean incorporadas a la cultura organizacional de los empleos, institucionalizadas en programas y directivas concretas y medibles, de modo de no ser solamente prácticas aisladas o dependientes de la voluntad de las y los directivos.

5.1 Recomendaciones generales

La agenda legislativa en materia de políticas de cuidado ha incorporado nuevas demandas en los últimos años, especialmente en materia de licencias. Tanto en el plano nacional como en el provincial, abundan los proyectos que proponen adecuar el régimen de licencias en nuestro país a estándares internacionales y a leyes sancionadas recientemente como la ley de fertilización asistida, de matrimonio igualitario e identidad de género.

Como avance, debe señalarse la incorporación de licencias nuevas como también la ampliación de plazos de las licencias anteriormente contempladas, como la licencia por maternidad y paternidad. Sin embargo, **es**

aún incipiente la incorporación de una perspectiva universalista en la agenda legislativa. Son pocos los proyectos que velan por el reconocimiento y la garantía del derecho al cuidado de todos los trabajadores y trabajadoras.

En este sentido, la gran mayoría de los proyectos se concentra en el régimen de licencias del empleo en relación de dependencia. Algunos de los proyectos presentados prevén además modificaciones al régimen del personal de casas particulares y/o el régimen del trabajo agrario. **Sin embargo, el reconocimiento de licencias y derechos de los trabajadores autónomos, los monotributistas y trabajadores informales en nuestro país permanece como una deuda pendiente. Son muy minoritarios los proyectos que incorporan a esta clase de trabajadoras y trabajadores, que en el caso de Argentina representan un importante porcentaje de la población asalariada.** Dadas las características del mercado laboral de nuestro país, es necesario diseñar herramientas contributivas y no contributivas que equiparen los derechos (respetando los derechos adquiridos) de la totalidad de la fuerza de trabajo.

Además de realizar las reformas legislativas necesarias al régimen de licencias y otras políticas de cuidado como el fortalecimiento de la lactancia y el desarrollo de políticas

86. “La maternidad y la paternidad en el trabajo. La legislación y la práctica en el mundo”. Organización Internacional del Trabajo, 2016. Página 7.

87. *Ibíd.*, Página 5.

88. Este aspecto será desarrollado en un documento específico sobre buenas prácticas y obstáculos en materia de políticas de cuidado en las empresas.

públicas en torno a la extensión de centros de cuidado infantil, **es fundamental que se difundan las condiciones alcanzadas por las leyes vigentes.** Si los trabajadores y las trabajadoras no conocen sus derechos, se vulneran las posibilidades de utilización de las licencias y los beneficios que contemplan actualmente las leyes. En este sentido, hay proyectos que contemplan campañas de difusión en medios de comunicación de los estándares alcanzados por las leyes vigentes.

Es necesario que las y los legisladores revisen el régimen de licencias y las condiciones previstas en relación a la lactancia y los centros de cuidado **infantil a partir de una perspectiva de equidad de género que refuerce el principio de corresponsabilidad e igualdad** en la distribución de las tareas de cuidado. Persisten importantes diferencias entre los derechos a tiempos de cuidado y licencias entre mujeres y hombres, no solamente en relación a las licencias de maternidad y paternidad, sino también en relación a otras como la licencia por alimentación. Este sesgo maternalista se refleja en proyectos que establecen beneficios o derechos para ser utilizados por parte de hombres solamente en el caso de que las madres se vean impedidas de hacerlo. Por ejemplo, los proyectos que establecen que en el caso de la alimentación esta licencia podrá ser solicitada por el padre si acredita la condición de trabajadora de la madre y/o su imposibilidad para ejercer este rol de cuidado o si la madre ha fallecido. Una mirada igualitaria sobre la responsabilidad del cuidado debería posibilitar a mujeres y hombres por igual a

brindarle alimentación y cuidado a los niños y niñas. Es recomendable que cada unidad familiar disponga de diferentes posibilidades para el usufructo de las licencias, hallando cada cual la organización del cuidado que le resulte más óptima y respetuosa de los derechos de los niños y niñas, sin predeterminedar estas posibilidades a partir de legislaciones maternalistas.

Por otro lado, es indispensable que los legisladores y legisladoras establezcan como horizonte permanente la equidad e igualdad de derechos entre los trabajadores y las trabajadoras de distintos regímenes laborales y sectores de la economía. Actualmente, hay una **gran dispersión y heterogeneidad en las condiciones laborales y de seguridad social previstas en los marcos normativos, en función de la categoría ocupacional, la jurisdicción territorial, el sector de la economía y la regularización del empleo.**

En este sentido, la agenda legislativa debe velar por la equidad entre el personal de los distintos regímenes de empleo, respetando los estándares alcanzados. No solamente deberán adecuarse entonces las licencias y políticas de cuidado en la LCT, sino también es necesario equiparar esos derechos con los establecidos por ejemplo en la Ley de Trabajo Agrario y el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares. Universalización y equidad, deberán ser principios rectores indispensables en una reforma de las licencias.

Un aspecto poco presente en los proyectos legislativos y que debería ser considerado indispensable en todos ellos es el **reconocer los años de aportes a la mujer trabajadora que ha sido madre.** Algunos organismos internacionales como la OIT han documentado la vulnerabilidad en la vejez que implica para las mujeres la discontinuidad en los aportes previsionales ligados al empleo de las mujeres a causa de la vida reproductiva.

El empobrecimiento de las mujeres de más de 65 años se ve estrechamente relacionado a las dificultades que la vida reproductiva les acarrea en su continuidad en el mercado laboral una vez que han sido madres. Además, la OIT destaca que la brecha en el empleo y la calidad de la inserción laboral de las mujeres implica un acceso limitado a la seguridad social vinculada al empleo. Las menores tasas de empleo formal y remunerado, junto a las menores horas de empleo con previsión social de las mujeres, tienen impactos negativos en el acceso a jubilaciones y esquemas contributivos vinculados al trabajo. Tal es así, que de acuerdo a un informe de la OIT⁸⁹, en el mundo casi 65 % de las personas en edad jubilatoria sin acceso a una pensión vinculada al régimen contributivo vinculado al trabajo o jubilación, son mujeres.

Por último, es necesario fortalecer el monitoreo de la efectiva implementación de las leyes ya que sin **mecanismos eficaces de control, inspección y fiscalización que**

monitoreen el cumplimiento de la normativa laboral, difícilmente se logre el goce pleno de derechos reconocidos por los marcos vigentes.

Algunos proyectos contemplan herramientas de sanción a las empresas que incumplan condiciones laborales, pero es necesario fortalecer estas herramientas de fiscalización y control, especialmente en un país que tiene una importante proporción de su fuerza laboral en trabajo no registrado, trabajo precario o trabajo informal.

5.2 Recomendaciones específicas

A partir del relevamiento realizado, algunas recomendaciones específicas para fortalecer la agenda legislativa para ampliar el derecho al cuidado son las siguientes:

► **Licencia de maternidad:**

Esta licencia no solamente debería alcanzar el estándar internacional de la OIT de los 98 días que establece como piso el Convenio 183 sobre Protección de la maternidad, sino que este plazo constituye un mínimo a superar. En este sentido entendiendo la importancia fundamental que tiene esta licencia en el desarrollo de los niños y niñas y para el desarrollo de un cuidado adecuado en la primera infancia, es positivo que muchos proyectos planteen plazos de 120 días o 180 días de licencia, con posibilidad de flexibilizar

89. Ver "Las mujeres en el trabajo. Tendencias 2016", de la Organización Internacional del Trabajo, Resumen ejecutivo, Página 9.

los días anteriores y posteriores al parto o nacimiento.

► **Licencia de paternidad:**

Si bien no hay aún normativa internacional vinculante en el caso de las licencias por paternidad y parentales, la resolución relativa a la igualdad de género⁹⁰ de la OIT insta a los Estados a “formular políticas adecuadas que permitan equilibrar mejor las responsabilidades laborales y familiares, incluir la licencia de paternidad y/o parental, y prever incentivos para que los hombres las aprovechen⁹¹”.

► **Licencia parental:**

Aún es incipiente la incorporación de esta licencia en los proyectos legislativos en nuestro país. La Recomendación 191 y la Recomendación 165 de la OIT brindan disposiciones orientadoras para considerar en la formulación de licencias parentales. Además de considerar condiciones, goce de haberes, duración de la licencia, transferibilidad entre progenitores y otros aspectos, es fundamental considerar en su diseño incentivos para la utilización de esta licencia por parte de los hombres. Los organismos internacionales destacan que aún en los países en los que se ha sancionado la implementación de licencias parentales, es necesario generar incentivos para que sean los hombres quienes utilicen estas licencias.

► **Licencia por violencia de género:**

A partir de la sanción de la Ley N° 26.485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, y en particular en los últimos años, legisladores y legisladoras nacionales y provinciales han presentado proyectos para crear una licencia con goce de haberes para víctimas de violencia de género. Algunos proyectos estipulan la necesidad de que la víctima presente una copia de una denuncia policial o judicial. Este requisito no es recomendable, ya que por un lado, muchas mujeres que transitan relaciones en las que sufren violencia de género no han realizado una denuncia policial o judicial y la obligación de realizarla por motivos laborales puede socavar el proceso personal e individual que esa mujer lleva adelante. En este sentido, los proyectos que prevén únicamente una constancia de un centro de salud o un centro de referencia especializado, son más adecuados ya que permiten considerar las particulares características de cada situación, que no siempre lleva a recomendar la realización de una denuncia por parte de la mujer. Por otro lado, la preocupación por la reserva de la confidencialidad de la solicitante de la licencia es también importante y se encuentra presente en muchos proyectos de licencia por violencia de género. Otro aspecto interesante contemplado en un proyecto

es la posibilidad de que la trabajadora pueda acceder a la reducción de la jornada, al reordenamiento del tiempo de trabajo o al lugar del mismo en el marco de una licencia por violencia de género.

► **Licencias por adopción:**

La gran mayoría de los proyectos presentados proponen reconocer a los pretendientes adoptantes los mismos derechos que los progenitores biológicos en relación a la licencia de maternidad y paternidad. La tendencia en la mayoría de los proyectos es otorgar a los adoptantes días posteriores al otorgamiento de la guarda, en igual medida que los progenitores biológicos. Cabe destacar como positivo que algunos de los proyectos, incorporan también días de licencia para la realización de trámites previos al otorgamiento de la guarda con fines de adopción, entendiéndose que es necesario apoyar a los pretendientes adoptantes a lo largo de un proceso que suele ser largo y complejo. Por último, es necesario eliminar de los marcos normativos vigentes y de los proyectos legislativos en tratamiento, cualquier tipo de restricción de edad de los niños y niñas a adoptar en relación a las condiciones de acceso y elegibilidad de las licencias por adopción. Todos los niños, niñas y adolescentes requieren y merecen tiempos de vinculación y de cuidado en igual medida, más allá de su edad. Por otro lado, es necesario que los proyectos equiparen también el derecho al descanso por alimentación a los progenito-

res adoptantes, en las mismas condiciones que a los progenitores biológicos.

► **Descansos por lactancia:**

Muchos proyectos contemplan la posibilidad de extender los tiempos de descanso por lactancia o la flexibilización del horario de ingreso y egreso del personal del lugar de trabajo para apoyar la lactancia y/o alimentación. En algunos proyectos, se contemplan estas posibilidades para niños y niñas de hasta 2 años. La posibilidad de contemplar la alimentación en general y no sólo la lactancia, permite igualar situaciones para ambos progenitores, así como también para las mujeres e hijos/as en distintas circunstancias.

► **Centros de cuidado infantil:**

Es necesario impulsar en mayor medida el cumplimiento de las empresas respecto de su obligación y responsabilidad compartida de apoyar el cuidado de los hijos e hijas de su personal. Una alternativa innovadora que se encontró en un proyecto de ley contempla la posibilidad de generar mecanismos de deducción de los gastos que demanda la instalación y el funcionamiento de estos espacios de cuidado infantil de distintos impuestos. Generar incentivos fiscales y tributarios puede ser una opción relevante para analizar en las comisiones legislativas que corresponda, de modo de impulsar la implementación de estos espacios por parte de las empresas. Otra iniciativa interesante es promover

90. Resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2009 como eje del trabajo decente adoptada por la 98.ª reunión de la CIT, 2009 (Ginebra), párrafos 6 y 42.

91. La maternidad y la paternidad en el trabajo. La legislación y la práctica en el mundo. OIT, Ginebra, 2014.

la agrupación de empleadores tanto para determinar la existencia de la obligación de generar los espacios de cuidado infantil (sumando la planta de empleadas/os de varios empleadores), como así también para organizar su instalación.

► **Licencia por adaptación escolar:**

La incorporación de estas licencias a la agenda legislativa es positiva ya que en lo simbólico implica reconocer la responsabilidad socialmente compartida de la reproducción social, y en lo cotidiano, permite facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar de trabajadores y trabajadoras, así como también apoyar la educación y el desarrollo de niños y niñas en sus primeros años. Es recomendable que esta licencia se incorpore al conjunto de proyectos y dictámenes tratados en las cámaras legislativas.

6

Conclusiones

6.1 Las deudas pendientes en la agenda legislativa

El relevamiento legislativo presentado en este informe refleja una importante presencia de la temática del cuidado en la agenda política. Sin embargo, la mayoría de los proyectos se concentran casi exclusivamente en la modificación de la LCT y, en menor medida, en la ley de trabajo agrario o el personal de casas particulares.

Se mantiene todavía una deuda con la mitad de la fuerza de trabajo en nuestro país, que ya sea por encontrarse en la informalidad laboral o por trabajar por cuenta propia (monotributistas y autónomos) hoy no logran acceder a derechos laborales básicos como la licencia por maternidad o paternidad. El derecho al cuidado no debe ser contingente de la categoría laboral o sector ocupacional de los progenitores, el género de la persona o una jurisdicción territorial determinada. Por lo tanto, es prioritario que, a través de diferentes reformas se oriente el sistema hacia la universalización del ejercicio de los derechos del cuidado, con un régimen fundado en la coparentalidad y la equidad.

Por otro lado, si bien este informe se concentró en el relevamiento legislativo de tres temáticas (licencias, lactancia y centros de cuidado infantil), es importante recordar que el cuidado excede ampliamente estos tres componentes. **Es necesario incorporar a la agenda pública y política en materia de cuidado una visión más integral, para**

generar instrumentos de transformación hacia una organización social del cuidado más justa y equitativa. Una perspectiva integral debe considerar la oferta y demanda de los servicios de cuidado, la regulación de los diferentes componentes del cuidado y los diferentes actores involucrados. Además, pensar integralmente el cuidado implica considerar políticas públicas de acceso a la salud, a la educación, a la adecuada movilidad y transporte, entre otras.

Por otro lado, no debe soslayarse que aunque se avance en la sanción de marcos normativos que amplíen las políticas de cuidado, existe todavía un importante incumplimiento de las normas actualmente vigentes. La imposibilidad de trabajadores y trabajadoras del sector informal de gozar de sus licencias de maternidad y paternidad tal como lo establece la ley, es ampliamente conocida. **Por este motivo, es necesario adoptar medidas que tiendan a eliminar la brecha actual entre las leyes vigentes y la realidad, a través de la creación o el fortalecimiento de mecanismos de monitoreo y control por parte del Estado.** Deben crearse mecanismos eficaces de fiscalización y exigibilidad de los estándares aprobados, de modo de dar efectivo cumplimiento a los marcos regulatorios alcanzados.

La reconfiguración de la organización social del cuidado en nuestro país requiere contar con adecuada información tanto cuantitativa (estadísticas) como cualitativa (por ejemplo a partir de la identificación de barreras culturales) en materia de políticas

de cuidado. Es necesario contar con información oficial sistematizada, confiable y pública, que permita conocer y analizar en profundidad el alcance, el costo, la cobertura y el real funcionamiento e impacto de cada una de las políticas y medidas implementadas en materia de políticas de cuidado.

6.2 La persistencia de brechas de género en el mercado laboral

Según el informe, *“Las mujeres en el trabajo. Tendencias 2016”* de la OIT, en el mundo las brechas de género en el mercado laboral se manifiestan en:

- ▶ una menor tasa de empleo y tasa de participación de las mujeres;
- ▶ una mayor exposición al desempleo y al empleo informal o precario;
- ▶ una marcada segregación sectorial y ocupacional;
- ▶ una persistente brecha salarial; y
- ▶ una menor cobertura y acceso a la protección social, tanto en la vida laboral activa como en la vejez.

Para reducir la desigualdad de género es necesario adoptar un conjunto heterogéneo de medidas y políticas dirigidas a cada una de las disparidades en el mercado laboral. **Uno de los nudos críticos que explican estas brechas de género es la desigual distribución de las tareas del cuidado. Por eso, para afrontar eficazmente la desigualdad de género en el mundo del tra-**

bajo es indispensable que las tareas de cuidado sean reconocidas y redistribuidas de manera más justa y equitativa.

Una agenda legislativa que pretenda generar herramientas transformadoras de la organización social del cuidado deberá orientarse hacia una reforma integral del régimen de licencias y prestaciones de seguridad social que apunte a garantizar estos derechos de manera universal. Además, es indispensable avanzar en el diseño de una estrategia integral en materia de políticas de cuidado, que contemple las necesidades de cuidado (en la primera infancia, la vejez, el autocuidado, etc.), la oferta de servicios de cuidado (tanto en la esfera pública como la privada) y la manera en que esas tareas del cuidado serán socialmente distribuidas.

Bibliografía

- Appelbaum Eileen y Ruth Milkman (2011) *Leaves That Pay: Employer and Worker Experiences With Paid Family Leave in California*. Center for Economic and Policy Research. Disponible en: <http://cepr.net/documents/publications/paid-family-leave-1-2011.pdf>
- Catalyst (2004) *The Bottom Line: Connecting Corporate Performance and Gender Diversity*. Disponible en: http://www.catalyst.org/system/files/The_Bottom_Line_Connecting_Corporate_Performance_and_Gender_Diversity.pdf
- CEPAL, UNICEF (2011), *Cuidado infantil y licencias parentales*, *Desafíos Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance en los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Número 12, julio 2011. Disponible en www.cepal.org/desafios y www.unicef.org/lac/library_6188.htm
- CIPPEC (2013) *Licencias: protección social y mercado laboral. Equidad en el cuidado*. Disponible en: <http://www.cippec.org/documents/10179/51827/DT+106+Licencias+2013.pdf/2c56deb7-d401-47ab-80da-265df796c1cc>
- Dawson, Kersley, Richard and Stefano Natella (2014) *The CS Gender 3000: Women in senior management*, Credit Suisse Research Institute, September 2014.
- ELA (2011) "Sexo y poder. ¿Quién manda en la Argentina". Disponible en: <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=599&plcontempl=43&aplicacion=app187&cnl=15&opc=49&cnl15=3>
- ELA (2011) "Detrás del Número? Un estudio sobre las trayectorias políticas de mujeres y varones en las legislaturas argentinas". Disponible en: <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=660&plcontempl=43&aplicacion=app187&cnl=15&opc=49&cnl15=3>
- Ellingstaeter, Anne Lise (1999), *Dual Breadwinners between State and Market*, en *Restructuring gender relations and employment. The Decline of the Male Breadwinner*, Crompton, Rosemary (ed.), Oxford - New York, Oxford University Press.
- Felfe, Christina, Nollenberger, Natalia y Rodríguez Planas, Nuria (2012) *Can't Buy Mommy's Love? Universal Child Care and Children's Long-Term Cognitive Development*. Madrid: GSE, MOVE & IZA Spain.
- Heckman, James (2006). "Catch 'em Young". *Wall Street Journal*. Pp. 697-812. 10 de enero de 2006. Disponible en: http://jenni.uchicago.edu/papers/WSJ_Heckman_01102006_Catch_Em_Young.pdf
- IFC (2016) *She Works: Putting Gender-Smart Commitments into Practice at the workplace*. December 2016. Disponible en: <http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/3dbbf98a-f919-408e-bca0-700e4c5efecd/SheWorks+Final+Report.pdf?MOD=AJPERES>
- Mc Kinsey & Company (2015) *The power of parity: how advancing women's equality can add \$12 trillion to global growth*. Disponible en: [file:///C:/Users/Abajo01/Downloads/MGI%20Power%20of%20parity_Full%20report_September%202015%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Abajo01/Downloads/MGI%20Power%20of%20parity_Full%20report_September%202015%20(2).pdf)
- OIT (2016) "Las mujeres en el trabajo. Tendencias 2016". Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_457094.pdf
- OIT (2015) "Caminos hacia la formalización laboral en Argentina". Organización Internacional del Trabajo, Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para Argentina. Disponible en: http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_390431/lang--es/index.htm
- OIT (2014) "La maternidad y la paternidad en el trabajo. La legislación y la práctica en el mundo", Organización Internacional del Trabajo, Ginebra. http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_242618/lang--es/index.htm
- Pautassi, Laura (2007), *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*, Serie Mujer y Desarrollo No 87 (LC/L.2800-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas.
- Powell Catherine y Anne Marie Chang (2016): *Women in Tech as a Driver for Growth in Emerging Economies*. Council of Foreign Relations. Disponible en: file:///C:/Users/Abajo01/Downloads/Discussion_Paper_Powell_Chang_Women ICT OR.pdf
- Rico, María Nieves y Robles, Claudia (2016), *Políticas de cuidado en América Latina. Forjando la igualdad*, Serie Asuntos de Género No 140 (LC/L.4226), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas.
- Rodríguez Enríquez y Pautassi (2014) *La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*, ELA. Buenos Aires. Disponible en: <http://elcuidadoenagenda.org.ar/wp-content/uploads/2014/03/Informe-Diagnóstico.pdf>

8

Anexo

Pauta de entrevista para legisladoras/es**DINÁMICA DE LOS PROYECTOS EN LAS COMISIONES**

¿Cuál es en general la dinámica de presentación de un proyecto de ampliación de licencias en la Cámara de Senadores? ¿Desde que toma estado parlamentario hasta que se trate en las Comisiones, qué tiempos pueden transcurrir?

¿Qué posibilita o dificulta que un proyecto de reforma de la LCT logre avanzar en el recorrido asignado de Comisiones y obtenga luego media sanción?

¿Cree ud. que es más probable aprobar proyectos específicos con cambios acotados y específicos o proyectos de reforma integral que abarquen multiplicidad de temáticas?

TEMÁTICAS ABARCADAS EN LOS PROYECTOS

El equipo de ELA realizó un relevamiento proyectos legislativos que proponen ampliar los esquemas de licencias en Argentina. Algunos de los temas que surgen son:

En relación a la LCT 20.744:

- ▶ Ampliación de la licencia de maternidad y paternidad.

- ▶ Adecuación a la ley de matrimonio igualitario.
- ▶ Igualdad de licencias entre la maternidad/paternidad biológica y la adopción.
- ▶ Licencias amplias para el cuidado del trabajador/a de su cónyuge o conviviente, padre o madre o niño menor de edad.
- ▶ Ampliación de esquemas de licencias para nacimientos o adopción de niños y niñas con enfermedades crónicas, congénitas, discapacidad o que han sufrido algún accidente.
- ▶ Mayores facilidades para impulsar la lactancia materna, ya sea a través de lactarios, flexibilidad horaria mayor o requerimientos a las empresas en relación a las guarderías.
- ▶ Mayores plazos de excedencia y posibilidades de un regreso gradual al trabajo.
- ▶ En relación a los aportes previsionales, ¿cree que es factible que puedan incluirse los plazos de excedencia como tiempo de servicio?

OBSTÁCULOS QUE ENFRENTAN LOS PROYECTOS

La investigación de ELA de la temática de cuidado y la ampliación de regímenes de

licencias y programas de transferencias y/o asignaciones familiares, nos presentó con un cuadro de situación donde casi medio centenar de proyectos con estado parlamentario actualmente. Incluso proyectos que han sido reproducidos tres veces consecutivas.

¿Cuáles han sido los obstáculos con los que se encontró ud. cuando formó parte de comisiones que toman estos temas?

En relación a las distintas temáticas específicas que mencionábamos anteriormente, ¿cree ud. que hay algunas modificaciones que son más factibles que otras? ¿Cuáles temáticas generan más resistencia y por parte de quiénes?

Si la mayor resistencia es empresarial, ¿qué acciones cree ud. que podrían desarrollarse desde el sistema político o desde la sociedad civil para lograr estas reformas?

Cuando se discuten estos proyectos, ¿el sector empresario hace llegar su preocupación o disconformidad? ¿De qué manera?

¿Cómo cree que podría superarse este obstáculo de la resistencia empresarial? ¿A través de mecanismos como beneficios fiscales o qué otros instrumentos?

En relación a otros regímenes como el de personal de casas particulares o el del trabajador agrario, ¿existen las mismas dificultades?



unicef 

para cada niño

 **ela**
EQUIPO LATINOAMERICANO
DE JUSTICIA Y GÉNERO