

## El sistema nacional de cuidados: una apuesta al bienestar, la igualdad y el desarrollo

Alma Espino, Soledad Salvador  
JULIO DE 2013

- Las tareas de reproducción biológica y social que suelen considerarse parte de la naturaleza de las mujeres quedan al margen de «lo económico». Ello nos conduce a discutir y a hacer propuestas en torno a la relación entre las formas en que se realiza la reproducción social y el sistema económico.
- Las propuestas de desarrollo sostenible con equidad social y de género tienen que pensarse a partir de una mirada de la economía que incorpore la sostenibilidad de la vida humana como objetivo principal, advirtiendo de qué modo las políticas económicas pueden volverse en su contra.
- La mayor carga del trabajo no remunerado que enfrentan las mujeres está en la base de las desigualdades sociales y de género. Ello tiene un alto costo de oportunidad para las mujeres y, por lo tanto, se convierte en un factor de exclusión social.
- La construcción de un sistema de cuidados con perspectiva de género es fundamental para transformar la base de las desigualdades sociales y de género, y por consiguiente, para que el crecimiento se convierta en desarrollo.
- La redistribución de las tareas de cuidado, por su parte, permitiría contrarrestar las condiciones que conspiran contra el aprendizaje, la especialización y la productividad de hombres y mujeres, dado que el desarrollo y la inserción internacional dependen de acumular aprendizajes, elevar calificaciones y desarrollar innovaciones.





# Índice

---

■ <b>Presentación</b> .....	3
■ <b>Introducción</b> .....	5
■ <b>1. Desarrollo, bienestar e igualdad de género</b> .....	5
1.1. Desarrollo humano y bienestar .....	6
1.2. Sostenibilidad de la vida humana .....	7
1.3. Igualdad de género .....	8
■ <b>2. Cuidados, sostenibilidad, género</b> .....	9
■ <b>3. ¿Qué nos dice la información en Uruguay?</b> .....	13
■ <b>4. Hacia un sistema de cuidados que promueva el desarrollo y la equidad</b> .....	18
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	20





## Presentación

El presente documento tiene su origen en un trabajo de las autoras (miembros del Área Desarrollo y Género del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo/Uruguay CIEDUR) sobre aspectos vinculados a la “economía del cuidado”, a partir de proyectos de investigación como “Comercio, género y equidad en América Latina: generando conocimiento para la acción política” (financiado por la cooperación canadiense) y desarrollado en seis países de la región en el período 2006-2009.

Aquel trabajo buscaba relevar los posibles impactos del comercio internacional en las desigualdades de género y el marco de análisis del estudio consideraba el enfoque de la “economía del cuidado” para contribuir a dar visibilidad al espacio donde las desigualdades de género se construyen y se reproducen, sustentada en la división sexual del trabajo.

El desarrollo de esa línea de investigación produce importantes nuevos conocimientos sobre el vínculo entre el trabajo no remunerado —que se realiza fundamentalmente en los hogares y es el componente central de la “economía del cuidado”— y el resto del sistema económico. La valorización económica del trabajo no remunerado se construyó un indicador alternativo del bienestar económico, denominado “la economía de los hogares” que arroja nueva luz en el debate sobre el Sistema Nacional de Cuidados.

La publicación de este documento es una contribución a la fundamentación y debate sobre la necesidad y características de un sistema de ese tipo para mejorar el funcionamiento del sistema económico, y no sólo para dar respuesta a una demanda que se genera desde la situación demográfica o social de los países.

Fundación Friedrich Ebert en Uruguay





## Introducción

En los últimos tiempos se ha avanzado desde diversas perspectivas disciplinarias en el análisis de la problemática de los «cuidados». En la aparición y tratamiento cada vez más frecuente de esta nueva temática analítica y de las preocupaciones de índole política asociadas a ella han influido diversos factores: los cambios en el contexto y los procesos de cambio social, las trayectorias políticas y económicas y su impacto en las instituciones del mercado de trabajo y de la protección social, así como las modificaciones sociodemográficas, incluidos —entre otros— cambios en las estructuras familiares predominantes y el tamaño de los hogares, la evolución de la fecundidad, la estructura de edades y las prácticas matrimoniales. En particular, las economistas feministas vienen trabajando sobre diferentes aspectos relacionados con lo que se ha denominado la *economía del cuidado*. Ello requirió la construcción de marcos analíticos que permitieran comprender esa «otra economía» —esto es, en la que la producción directa y el mantenimiento de los seres humanos tienen lugar—, así como de metodologías para su medición y valoración. Las políticas sociales y la investigación relacionada con ellas, por su parte, han incorporado estas cuestiones al análisis de los regímenes de bienestar.

En Uruguay existen un conjunto de razones para ocuparse de la problemática de los cuidados —que, pese a sus especificidades, tiene similitudes con lo que ocurre en el resto del mundo— y, por ende, elaborar las políticas públicas adecuadas. Estas razones no han sido visualizadas solamente por las organizaciones de mujeres y feministas o las de las personas que sufren algún tipo de dependencia que las hace muy vulnerables a la matriz de arreglos sociales —que pueden dar o no solución a sus problemas—. Precisamente, el partido de gobierno se propuso enfrentar esta cuestión mediante la implementación de lo que se llamó Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Todos estos factores y la necesidad de avanzar en concreciones de política en el futuro inmediato motivan la elaboración de este documento que procura

aportar elementos sobre la problemática de los cuidados a partir de un recorte analítico que se centra en lo económico y, en especial, en el desarrollo económico y social. El país ha recorrido un período de intenso crecimiento. Sin embargo, este crecimiento por sí mismo no resuelve las desigualdades de género. Ello nos conduce a discutir y a hacer propuestas en torno a la relación entre las formas en que se realiza la reproducción social y el sistema económico. Entendemos que la construcción de un sistema de cuidados con perspectiva de género puede incidir en la base de las desigualdades sociales y de género y, por lo tanto, puede ser un elemento fundamental para pasar del crecimiento al desarrollo. En ese sentido, puede afirmarse que tal construcción sería un logro revolucionario.

## 1. Desarrollo, bienestar e igualdad de género

El marco conceptual para una evaluación de la sostenibilidad basada en el índice de desarrollo humano —instrumento de medición de la evolución del desarrollo humano y de comparación entre países— refleja el concepto de equidad intergeneracional como elemento del desarrollo humano basado en un principio de justicia global y enraizada en la premisa de que las opciones que tomamos hoy no deberían limitar las opciones disponibles para las personas en el futuro.

Uno de los relativamente recientes —históricamente hablando— y generalizados adjetivos del término *desarrollo económico* es *sostenible*. Con este término se hace hincapié en que la satisfacción de las necesidades actuales de las personas no debe comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas. La *sostenibilidad* plantea exigencias ligadas a la gestión racional de los recursos disponibles en el mundo.



Por lo regular, y dado su origen, con el término *sostenibilidad* se pone especial énfasis en los recursos y posibilidades de la naturaleza, esto es —de modo general—, en la cantidad y calidad de los recursos naturales. Ello se explica porque cada día se hace más evidente la necesidad de encontrar formas de vivir en armonía con el sistema natural ante problemas tales como la superpoblación y las desigualdades, el incremento del efecto invernadero, la destrucción de la capa de ozono, la preservación de la biodiversidad, la erosión, la desertización y la destrucción de la selva.

Esta sostenibilidad implica necesariamente asegurar la sostenibilidad de la vida humana. Ello lleva a considerar, discutir y reconstruir la forma de funcionamiento de espacios o de diferentes «eslabones lógicos e históricamente ordenados: los sistemas naturales, el espacio doméstico del cuidado, las comunidades, el Estado y los mercados» (Carrasco y Tello, 2012). Y se usa la palabra *reconstruir* porque la lógica del mercado debilita el funcionamiento armónico de estos eslabones, incluso estimulando un funcionamiento contradictorio. Se olvidan o no se toman en cuenta las bases de la sostenibilidad en función de la lógica de funcionamiento de los mercados, tomando en cuenta únicamente la producción y el consumo en los dos últimos eslabones. La llamada «economía “real” de mercado funciona olvidando la otra economía “real-real” del cuidado doméstico y la naturaleza que la sostiene» (Carrasco y Tello, 2012: 49), pero el mercado de trabajo opera en la intersección entre la economía mercantil (productiva desde el punto de vista de la economía convencional) y la no remunerada (reproductiva). Se trata de la intersección entre las formas en que las personas se ganan la vida y cuidan de sí mismas y de los demás (Elson, 1999).

Las propuestas de un desarrollo sostenible con equidad social y de género tienen que pensarse necesariamente a partir de una mirada de la economía que incorpore la vida humana y su bienestar como el objetivo principal, advirtiendo de qué modo las políticas económicas y sus objetivos pueden volverse en su contra.

## 1.1. Desarrollo humano y bienestar

La idea del desarrollo ha estado asociada en forma predominante al crecimiento económico reflejado en la evolución del producto interno bruto. El modelo de desarrollo que ha servido de base a las políticas económicas se ha centrado en el impulso a la acumulación de capital y la industrialización como medios para obtener el bienestar. Se ha partido del supuesto de que el crecimiento y la modernización conducirían a mejores condiciones de trabajo, mayores salarios, educación y bienestar (Jubeto Ruiz, 2012).

El *desarrollo humano*<sup>1</sup> —según el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010)— se define como el proceso de expansión de las libertades de los individuos para llevar una vida prolongada, saludable y creativa, conseguir las metas que consideran valiosas y participar activamente en el logro de un modelo de desarrollo equitativo y sostenible en un planeta compartido. Las personas son a la vez beneficiarias y agentes del desarrollo humano, tanto individual como colectivamente.

En ese marco, los tres componentes del desarrollo humano son *el bienestar, el empoderamiento y la agencia, y la justicia*. El bienestar supone la ampliación de las libertades reales de la gente, para que pueda prosperar; el empoderamiento y la agencia permiten la acción de personas y grupos

1. Paradigma impulsado por el Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1991 (PNUD, 1991). Los creadores iniciales, Mahbubul-Haq y Amartya Sen, diseñaron el índice de desarrollo humano como un instrumento para la evaluación del progreso, basado en las personas, colocando la salud y la educación en un plano de igualdad con el crecimiento económico.



para alcanzar resultados valorables. La justicia amplía la equidad y la preservación de los resultados en el tiempo, y hace respetar los derechos humanos y otros objetivos planteados por la sociedad (PNUD, 2010).

En esa perspectiva del desarrollo económico y social, la equidad social y de género es una base fundamental para que todas las personas, sin distinción ni exclusión alguna, puedan obtener esas capacidades y libertades del desarrollo humano. El crecimiento económico, por su parte, no asegura la posibilidad de contribuir a generar todas las capacidades, ni necesariamente la mejora para todos(as). Por el contrario, puede incluso ensanchar las brechas sociales. Los indicadores de crecimiento utilizados con mayor frecuencia no permiten visualizar cómo se distribuyen el ingreso y la riqueza. Esa distribución determina en gran medida el acceso a los bienes y servicios producidos dentro de una sociedad. Los beneficios del crecimiento no se distribuyen de modo uniforme. El ingreso promedio puede estar aumentando y, al mismo tiempo, pueden estar creciendo las desigualdades. Seguino (2000) muestra una relación positiva entre desigualdad y crecimiento, y para un conjunto de países semiindustrializados la brecha de ingresos por género ha permitido mayores tasas de crecimiento, al atraer inversiones para exportar productos basados en el predominio de mano de obra femenina (por ejemplo, maquila textil y microelectrónica). Este tipo de patrón sustentado en la subordinación económica de las mujeres puede recrear ventajas comparativas en el corto plazo, pero limitaciones estructurales en sus posibilidades de desarrollo en el largo plazo (Giosa Zuazúa y Rodríguez Enríquez, 2010).

## 1.2. Sostenibilidad de la vida humana

La sostenibilidad de la vida humana —elemento indispensable del desarrollo humano— suele verse de manera parcial y recortada. Quizá porque, utilizando la expresión de Carrasco y Tello (2012), «somos naturaleza y cultura a la vez». Esto es, las personas somos más o menos parte

de la naturaleza, más o menos responsables de la vida propia y ajena. Al mismo tiempo, se parte del supuesto de que nuestra capacidad de cuidar y asegurar cuidados es inagotable. La capacidad de cuidar y contribuir a la sostenibilidad de la vida se toma como un dato, como un recurso inagotable de la naturaleza personificada en las mujeres. Por todo ello, esta temática es una especial preocupación a la hora de discutir algunos conceptos centrales de la disciplina económica y de las políticas que de ella derivan. Por ejemplo, en el nuevo paradigma ambiental se habla de corresponsabilidad familiar, social y ecológica. Esto supone reconocer los límites, incluidos los del cuerpo humano y los del ambiente. La sostenibilidad, por lo tanto, depende de que se asuma el cuidado como una actividad que «incluye todo aquello que hacemos para mantener, continuar y reparar nuestro “mundo” de forma de poder vivir en él lo mejor posible» (Tronto).<sup>2</sup>

... la marginación del cuidado obedece a la creencia en la creación ilimitada de riqueza y ganancias constantes en eficiencia, ideas estas profundamente arraigadas en el pensamiento económico contemporáneo. [...] En un mundo sin límites, el cuidado padece la llamada «enfermedad de los costos» debido a su resistencia al aumento de la productividad, y provoca el «dilema de la persona amable», según el cual los proveedores de los cuidados quedan excluidos de una estructura económica que premia la participación en la economía remunerada pero que ofrece poca o ninguna compensación por el cuidado (Tronto).<sup>3</sup>

2. Citado en UNRISD, 2009.

3. Citado en UNRISD, 2009.



### 1.3. Igualdad de género

La Conferencia de la ONU para la Mujer en Beijing (1995) dio gran impulso a la exigencia de medir y valorar el trabajo no remunerado. La revisión del Sistema de Cuentas Nacionales (scn) de 1993, elaborado por la Comisión de Estadísticas de la ONU, abrió la posibilidad de incorporar cuentas satélites que ampliaran los límites de la contabilidad tradicional (incorporar el valor del trabajo no remunerado de los hogares). En la X Conferencia Regional de la Mujer de la Cepal, realizada en Quito en 2007, los gobiernos de la región se comprometieron a realizar esa valorización. En el *Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2007-2011* (Inmujeres-Mides, 2007) el gobierno uruguayo se comprometió a «promover estudios que cuantifiquen y visibilicen el aporte del trabajo no remunerado de las mujeres» (Lineamiento Estratégico de Igualdad, LEI 10, acción 10.1).

El feminismo ha señalado un conjunto de sesgos en el pensamiento económico que han condicionado la manera de definir categorías analíticas básicas tales como el concepto de trabajo —vinculado exclusivamente al empleo—, el de actividad económica asimilado a la participación en el mercado, el de la unidad doméstica vista como un espacio en armonía y el de bienestar y desarrollo vinculados a la maximización de la utilidad y al crecimiento (indicado por la evolución del producto interno bruto).

Por su parte, la disciplina económica asumió una visión más o menos explícita del papel de los hombres y las mujeres en la sociedad. Los hombres tendrían más y mejores oportunidades de trabajar en el mercado, con lo que aumentaría su aporte al crecimiento. Ellas se beneficiarían del progreso (la modernización) al abrirse

mayores posibilidades de acceso al mercado laboral —dado que los procesos de cambio tecnológico les permitirían dedicar menos tiempo al trabajo doméstico y a las actividades de cuidado de los miembros de la familia y la comunidad—. Puesto que la protección social se encuentra vinculada por lo general a la ubicación en el mercado laboral, las mujeres históricamente han sido ciudadanas «de segunda» en el goce de esta protección, pese a que el trabajo que les ha sido asignado está en la base de cualquier propuesta de funcionamiento de las economías.

Las mujeres quedan así al margen de «lo económico», aunque son ellas quienes realizan principalmente el trabajo que apoya la reproducción biológica y social. El bienestar de los seres humanos no depende exclusivamente —ni mucho menos— de los ingresos monetarios de que se dispone para adquirir bienes y servicios en el mercado, sino también de otros elementos vinculados al acceso a servicios públicos, alimentos y trabajo no remunerado en los hogares. De hecho, la mayor parte de las tareas que atienden las necesidades de reproducción de la vida se dan fuera de los mercados. Algo que parece tan obvio ha debido, sin embargo, destacarse especialmente para poner en evidencia una parte de la producción y la reproducción económica, social y biológica que se dejó al margen del análisis económico, esto es, fuera de las fronteras de la economía. Las mujeres, por lo tanto, también quedaron al margen de la economía y relegadas al ámbito de los hogares. En ese sentido, uno de los principales temas abordados por el feminismo es la división sexual del trabajo, predominante tanto en los hogares como en los mercados laborales. Esta división relaciona a las mujeres y lo femenino con el cuidado de la vida, basado tanto en el trabajo no remunerado en los hogares (trabajo doméstico y cuidados) como en el remunerado (mercado), y contribuye a determinar fuertes diferencias de género en diversos ámbitos y, en especial, en la participación económica y en la visualización del aporte femenino al crecimiento y al desarrollo económico.

El peso del trabajo no remunerado del que se hace responsables a las mujeres se encuentra en



la base de las desigualdades de género. La sobrecarga de responsabilidades de sostenimiento de la vida provoca un gran desequilibrio en el uso del tiempo. Ello tiene un alto costo de oportunidad para las mujeres y, por lo tanto, llega a convertirse en un factor de exclusión social debido a su menor acceso a los recursos económicos y a su control, y a su desigual participación en los ámbitos laborales, sindicales y políticos. El hecho de que el trabajo no remunerado no se incluya en las estadísticas contribuye a su invisibilización y su desconocimiento en los análisis de las políticas públicas.

La economía tiende a no visualizar esas actividades de trabajo doméstico y cuidados como trabajo debido a que la imagen predominante del trabajo responde a un modelo en el que se da prioridad a la esfera «económica» sobre cualquier otro aspecto social, a un modelo basado en una lógica mercantil que impone la organización de los tiempos y de la vida de las personas.

A diferencia de lo que ocurre en la teoría económica convencional, el foco de atención de la economía feminista es la *sostenibilidad de la vida humana* (Nelson, 1993 y 1996). Ello lleva a cuestionar muchos de los supuestos de las escuelas de pensamiento económico más influyentes, en la medida en que, además de la existencia de sujetos con motivaciones y racionalidades diferentes, incorpora «agentes con cuerpo» (y un mundo con naturaleza). Por lo tanto, se pone en evidencia la necesaria dependencia y responsabilidad de los seres humanos con respecto a las necesidades propias y de terceros de carácter social, físico y emocional. No puede pensarse que en realidad los economistas desconocen estos aspectos (como personas y/o profesionales), sino que la tratan como una problemática en todo caso prosaica, ajena a las preocupaciones de la economía, parte de las tareas que son responsabilidad de las mujeres de manera natural (Nelson).<sup>4</sup>

4. Citado en A. Espino, 2010.

## 2. Cuidados, sostenibilidad, género

El término *cuidados* en su uso cotidiano tiene un significado que solo se acerca parcialmente al concepto que ha sido elaborado para comprender el conjunto de actividades que realizamos las personas con el fin de reproducirnos biológica y socialmente. En primer lugar, son actividades dedicadas a nosotros mismos, o sea de *autocuidado* y, en segundo lugar, dedicadas a los seres que nos rodean (principalmente niños y adultos, ya sean sanos, enfermos o frágiles), en especial familiares y miembros de nuestros hogares, que se estructuran con base en las relaciones de parentesco y comunidad. En muchos casos, ese trabajo destinado a los otros resulta imprescindible o, mejor aún: inevitable (personas que no pueden alimentarse por sí mismas o participar en otras actividades de la vida diaria y requieren de la asistencia de otra).<sup>5</sup>

Los cuidados: todo lo que hacemos para mantener, continuar y reparar nuestro mundo, de manera que podamos vivir en él tan bien como sea posible; incluye nuestros cuerpos, nuestro ser y nuestro ambiente, todo lo cual buscamos para entretener una compleja red de sostenimiento de la vida (Cepal, 2010).

Para los grupos sociales más favorecidos existen servicios dedicados a satisfacer las necesidades de los adultos sanos por terceros en forma remunerada. Pero en los hogares de menores ingresos esas necesidades son cubiertas por los propios miembros de la familia, en especial por las mujeres. El cuidado que se brinda en los hogares implica una cantidad de tareas —como la

5. El proceso de desarrollo económico a menudo conduce al incremento del porcentaje de personas que viven solas y con ello se amplía la importancia relativa del «autocuidado».



preparación de los alimentos y la limpieza de la casa, la ropa y los utensilios— que consumen tiempo. Cuanto más se carece de infraestructura o tecnología aplicada a las herramientas para su uso en las tareas del hogar (como electrodomésticos, por ejemplo), mayor es la cantidad de tiempo que consumen esas tareas. A partir de este concepto amplio, al hablar de cuidados nos referimos, por lo tanto, al conjunto de actividades orientadas a satisfacer necesidades materiales —que procuran satisfactores necesarios para la vida en aspectos que van desde los más primitivos o cercanos a la naturaleza humana hasta otros que sirven para satisfacer las necesidades construidas a través del tiempo y los modelos económicos— y necesidades «inmateriales» —afecto, transmisión de valores y contenidos y culturales, costumbres, etc.—. El cuidado, remunerado y no remunerado, y la sostenibilidad de la vida humana han sido tratados como una externalidad del sistema económico (Carrasco, 2003; Picchio, 1999). En las sociedades mercantiles se ha subvalorado el trabajo en actividades que no sean remuneradas. Es precisamente lo que ocurre con los cuidados cuando se realizan en los hogares en esta categoría del *no trabajo*. A su vez, cuando estas actividades se realizan para el mercado, fuera del ámbito familiar, y se percibe por ellas una remuneración —como empleo en el Estado o en el mercado—, por analogía con lo que ocurre en los hogares o por extensión de ello, se atribuyen esos empleos a las mujeres y también en ellos son subvaloradas. Esto se refleja en salarios menores y en precarias condiciones laborales.

Para las políticas públicas el cuidado está básicamente asociado a las condiciones de dependencia y vulnerabilidad de las personas —niños pequeños, ancianos, discapacitados— que no pueden hacerse cargo de su cuidado personal. El *Documento de lineamientos, aportes conceptuales y plan de trabajo para el diseño de un Sistema Nacional Integrado de Cuidados* (Grupo de Trabajo, 2010) describe las tres grandes poblaciones a las que el sistema de cuidados en Uruguay estará dirigido: los niños y las niñas (0 a 12 años, en primera instancia con especial atención en los niños de 0 a 3), las personas con discapacidad y los adultos mayo-

res en situación de dependencia. Más allá de la importancia que, a todos los efectos, reviste la atención de estas poblaciones, vale la pena señalar la necesidad de tener en cuenta que *todos* los seres humanos —no solamente los frágiles y vulnerables— necesitamos continuos cuidados. El reconocimiento de la interdependencia nos brinda mayores posibilidades de percibir el cuidado como una actividad fundamental —y no marginal— para nuestras vidas, la sociedad y el funcionamiento de la economía.

### Definición de cuidados

Se trata de una función social que implica tanto la promoción de la autonomía personal como la atención y la asistencia a las personas dependientes. Esta dependencia puede ser transitoria, permanente o crónica, o asociada al ciclo de vida de las personas.

Son acciones que la sociedad lleva a cabo para garantizar la supervivencia social y orgánica de quienes han perdido la autonomía personal o carecen de ella y necesitan la ayuda de otros para realizar los actos esenciales de la vida diaria. El cuidado es un componente central en el mantenimiento y el desarrollo del tejido social, tanto para la formación de capacidades como para su reproducción (Consejo Nacional de Políticas Sociales. Documento de trabajo, 2012).

El término *economía del cuidado* (*care economy*) procura dar cuenta del espacio de bienes, servicios, actividades, relaciones y valores relativos a las necesidades más básicas y relevantes para la existencia y la reproducción de las personas en las sociedades en que viven (Rodríguez Enríquez, 2005). Al asociar el término *cuidado* al concepto de economía, se trata de centrarse en aquellos aspectos que generan —o contribuyen a



generar— valor económico. Es decir, se desplaza o se amplía el concepto de economía de lo «productivo, remunerado y en el mercado» a ese espacio más asociado a lo femenino, lo privado y lo íntimo, tanto cuando es remunerado como cuando no lo es. Lo más importante de esta idea enunciada en la expresión *economía del cuidado* es dar lugar a pensar la relación que existe entre la manera en que las sociedades organizan el cuidado de sus miembros y el funcionamiento del sistema económico. La producción del mercado no tiene capacidad para sostenerse y reproducirse de forma autónoma; depende, por lo tanto, de la economía del cuidado para su reproducción (Carrasco y Tello, 2012).

El volumen del trabajo no remunerado que se realiza en los hogares en Uruguay se estima según la metodología internacional, esto es, valorando el tiempo destinado a la realización de ese trabajo en términos monetarios para obtener una cifra comparable con el producto bruto interno. La información del uso del tiempo fue relevada por el Módulo sobre Uso del Tiempo y Trabajo no Remunerado en la Encuesta Continua de Hogares del año 2007. (Facultad de Ciencias Sociales-Instituto Nacional de Estadística, 2008).

La provisión de cuidados se ha ido transfiriendo paulatina y crecientemente del hogar al mercado, el Estado y las instituciones sin fines de lucro. Cada vez es más escasa la oferta de trabajo femenino no remunerado debido a que crece la participación laboral de las mujeres en el mercado, tanto porque han mejorado sus niveles educativos como porque han cambiado sus aspiraciones y expectativas con respecto a la vida que desean llevar.

Pese a ello, la estimación de Salvador (2009), basada en la metodología recomendada por la Oficina de Estadísticas de la Unión Europea (Eu-

rostat, por su sigla en inglés), señala que el valor del trabajo no remunerado que se realiza en los hogares y básicamente por las mujeres representa, en términos monetarios, entre un 26 % y un 30 % del PIB. La estimación varía según se valoren las horas dedicadas a ese trabajo en función de los precios de un trabajador generalista (con algunas variaciones según tarea) que pudiera reemplazar el trabajo no remunerado realizado en el hogar, o el costo de oportunidad de quienes hoy realizan ese trabajo (según su valor hora o el de una persona con iguales calificaciones, sexo y edad). Al comparar esos porcentajes con el que aporta cada sector de la economía se observa que estos son superiores al valor de toda la industria manufacturera.

¿Por qué las políticas orientadas al desarrollo deberían incorporar los cuidados entre sus objetivos y acciones? Entre las respuestas a estos interrogantes, como se ha visto, puede darse énfasis a varios aspectos. Por ejemplo, por la importancia de los cuidados en los procesos de desarrollo económico, dada su contribución a la formación de *capital humano*, o como componente de la *inversión social*. También puede entenderse el cuidado en términos más amplios, como parte del tejido de la sociedad y elemento integral del desarrollo social, para ofrecer a las mujeres más y mejores oportunidades de participar en el mundo de lo público o el mercado.

El documento del Grupo de Trabajo para la construcción de un Sistema Nacional Integrado de Cuidados (2012) señala en ese sentido que los fundamentos económicos para la creación del sistema de cuidados responden a tres argumentos: el progresivo aumento de las tasas de

Las críticas feministas a la economía tradicional pasan por enfatizar la interdependencia entre los individuos; destacan la importancia de valorar y cuidar a las personas y al entorno de forma compartida entre los hombres y las mujeres.



actividad femenina, el aumento del nivel educativo formal, y las necesidades de acceso a ingresos para lograr más altos niveles de autonomía económica. La mayor tasa de actividad femenina, si bien se condice con los esfuerzos de mejora de las capacidades de desarrollo del país mediante el aprovechamiento de mayor cantidad de personas en la producción, coloca a las mujeres en un conflicto: la conciliación entre la vida en el ámbito del hogar y las actividades en el empleo y la formación. El aumento del nivel educativo se vincula con los pilares del desarrollo económico de largo plazo sobre la base de mejorar los niveles de educación de toda la población, comenzando por las nuevas generaciones. Por último, la provisión de cuidados en el mercado presenta problemas que justifican la intervención estatal, debido a que quien contrata los servicios de cuidados para otra persona no puede conocer de antemano su calidad.

Efectivamente, y como se ha analizado, existen sólidos argumentos para ver la importancia económica de las actividades de cuidado de varias maneras, y la forma en que se aborde el cuidado tiene implicaciones trascendentes para las relaciones y las desigualdades de género y para los procesos de desarrollo.

El Estado debería, para contrarrestar el predominio del beneficio económico privado, a partir de sus normas y actuaciones, colocar en primer lugar la necesidad de cuidar a la gente y al medio natural. En una economía sostenible que trabaje para la satisfacción de las necesidades de todos los seres humanos, manteniendo la capacidad de reproducción de su mundo social y natural, no solamente no se deben ignorar los cuidados, sino que el Estado debe estar a su servicio tanto en la comunidad como en el ámbito doméstico. Las inequidades sociales se originan tanto en la distribución del cuidado recibido como en los recursos con que cuentan las personas para hacerse cargo del cuidado de sí mismas y de los demás. La disponibilidad de ingresos de las personas en las economías mercantiles determina la posibilidad de recibir cuidado y su calidad; las prácticas sociales para la provisión de cuidados también contribuyen

a esas inequidades. Por tanto, se trata de formular e implementar políticas que no solo se opongan a una política económica basada en la idea de un crecimiento ilimitado, sino que además se caractericen por su fuerte compromiso con la igualdad, incluido el acceso igual a buena atención para todos los seres humanos (UNRISD, 2009).

El Estado puede garantizar que se evite la exclusión social asumiendo este compromiso como prestador de servicios o también orientando, liderando y regulando los que se intercambian en el mercado. La desigualdad de la que se parte, en la medida en que los vacíos son ocupados por proveedores privados de calidad diversa y, desde luego, orientados a los diferentes segmentos socioeconómicos y capacidades de pago, conduce inevitablemente a mantener —cuando no a exacerbar— las desigualdades sociales y económicas (UNRISD, 2009).

El Estado, en última instancia, es el responsable de la sostenibilidad con equidad; y ello debe concretarse en políticas públicas que contribuyan a disminuir desigualdades y a asegurar derechos. Esas políticas pueden operar como factor de igualdad o estrategia para la equidad e incidir en el funcionamiento del sistema económico atendiendo al desarrollo económico y social.

Desigual distribución del cuidado + las desigualdades de género = «círculo vicioso de la privatización del cuidado». Este proceso perpetúa la desigual distribución del cuidado e impide que este sea asumido como una responsabilidad social (Tronto, 2006).

Uruguay se encuentra ante el desafío que generan los logros económicos versus su continuidad y su aporte al desarrollo. Se enfrenta a restricciones de oferta laboral y a la necesidad de mejorar y adecuar las capacidades de su mano de



obra, de sostener el crecimiento y de disminuir las desigualdades sociales —que no solamente se expresan en las brechas económicas.

### 3. ¿Qué nos dice la información en Uruguay?

Si la necesidad de ocuparse del cuidado por medio de una política pública siempre ha sido una prioridad, hoy lo es mucho más, debido principalmente a la masiva entrada de las mujeres a la fuerza laboral remunerada. La tasa de actividad femenina promedio es de 55,6 % (Encuesta Continua de Hogares, Instituto Nacional de Estadística, 2012), muy alta tanto desde el punto de vista histórico como en la comparación internacional; aun así y pese a su tendencia a la disminución, la brecha entre hombres y mujeres es aún extensa. Las mujeres casadas son las que más han incidido en este aumento en las últimas décadas, mientras que las mujeres jóvenes son quienes presentan las tasas de actividad más altas (Espino, Isabella, Leites y Machado, 2012).

Esta evolución ha reducido el tiempo hasta ahora destinado al cuidado no remunerado de la familia. Aunque la tasa de fecundidad, en promedio, se ha mantenido relativamente baja, el envejecimiento de la población ha intensificado la necesidad de contar con servicios de prestación de cuidados.

En 2007, el tiempo total de trabajo no remunerado para todo el país correspondía a la mitad del tiempo de trabajo total (49 % no remunerado y 51 % remunerado) para toda la población, y las mujeres realizaban más del doble de tiempo de trabajo no remunerado que los varones (36,3 y 15,7 horas semanales, respectivamente). Ello limita claramente las posibilidades de inserción de las mujeres en el mercado laboral, quienes representan solo el 35 % del tiempo destinado al trabajo remunerado. Esto deriva en una proporción mayor de mujeres que de hombres sin ingresos propios y, por lo tanto, mayor dependencia, así como mayor vulnerabilidad ante la pobreza. En las economías actuales el empleo es la principal (y casi única) fuente de ingresos,

derechos sociales y reconocimiento social del trabajo de las personas.

Los determinantes de la oferta laboral femenina, como ha sido demostrado en numerosos trabajos empíricos, están relacionados con la presencia o no de población dependiente en el hogar, básicamente niños, y el efecto es mayor cuando los niños son menores (Espino, Leites y Machado, 2009).<sup>6</sup> Los mismos resultados se encuentran para las mujeres con respecto a la probabilidad de estar empleadas (Salvador, Colacce y Pradere, 2012).

La menor participación de las mujeres contribuye al fenómeno de subutilización de fuerza de trabajo, mientras que prácticamente no existen posibilidades de incrementar la oferta masculina. Esta subutilización se expresa como pérdida de productividad en el nivel microeconómico, y tiene consecuencias negativas en la dinámica de crecimiento.

En los hogares de los primeros quintiles de ingresos, el aporte de trabajo no remunerado (TNR) en términos monetarios es muy superior al del resto: 47 % en el primer quintil, 39 % en el segundo y 33 % en el tercero (Espino, Salvador y Querejeta, 2010).

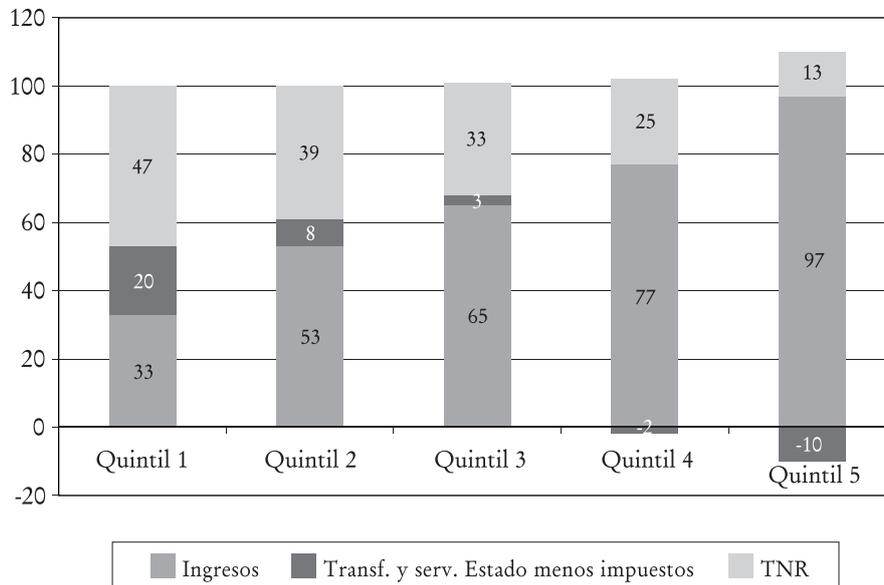
---

6. Según Espino, Leites y Machado (2009) «el número de hijos y la presencia de hijos pequeños resultan relevantes como factor que tiende a disminuir la dedicación de las mujeres a trabajar más horas fuera del hogar. Pero su efecto es decreciente en la medida en que aumenta la edad de los niños. Por su parte, los hombres tienen una mayor propensión a destinar más horas al trabajo fuera del hogar, para generar los ingresos que compensen las necesidades de un mayor número de hijos. Las mujeres más educadas presentan un comportamiento similar al de los hombres. La elasticidad al ingreso propio es baja y cercana a la masculina y, como era de esperar, este grupo de mujeres es el que más prioriza su carrera laboral y tiene una mayor propensión a destinar horas al trabajo remunerado fuera del hogar».



Gráfico 1

Estructura de ingresos, TNR y transferencias por quintiles



Fuente: Espino, Salvador y Querejeta, 2010.

La etapa reproductiva en las mujeres coincide en buena parte con lo que se conoce comúnmente como la vida productiva, o sea los años en que se puede trabajar en mejores condiciones en forma remunerada. Aunque la edad de la primera maternidad se ha pospuesto, aún son jóvenes quienes tienen hijos y, por lo tanto, tienen a su cargo niños pequeños. La manera en que se enfrenta la maternidad en cada sociedad está relacionada con las desigualdades económicas y sociales para las personas y para los hogares, para el presente y para el futuro.

El tiempo destinado al trabajo no remunerado es mayor cuando hay presencia de población dependiente en el hogar, y más si se trata de niños muy pequeños (0 a 3 años de edad). Dado que la información disponible dificulta detectar la población adulta dependiente en los hogares, los análisis generalmente quedan sesgados a la presencia de población infantil (0 a 12 años) (Batthyány, 2009).

Las mujeres con mejores proyecciones en el mercado laboral tienden a una maternidad tardía

(Varela Petito, Fostik y Fernández Soto, 2012). Ello da lugar a dos modelos divergentes de reproducción biológica en la sociedad, que tienen implicancias para el modelo de crecimiento y desarrollo, ya que afectan no solo la calidad de la inserción laboral de las mujeres de menores recursos al condicionar las posibilidades de superación de situaciones de pobreza, sino también la expansión de la demanda ya que los hogares con mejores posibilidades económicas logran tener el número de hijos que desean y dedicarles el tiempo que consideren adecuado.

Las madres de niños en los quintiles más altos de ingresos presentan una alta participación en el mercado laboral aun cuando los niños son pequeños. Está demostrado a lo largo de varias generaciones que las mujeres que tienen más alto nivel educativo son las que tienen una mayor participación laboral en el país (Espino, Isabella, Leites y Machado, 2012). Sin embargo, no todas las mujeres que trabajan y que lo han hecho desde principios del siglo XX provienen de hogares de altos o medios ingresos ni poseen estudios avanzados.



En esta variedad lo que sí estamos en condiciones de afirmar es que la presencia de niños(as) de 3 años y menos en los hogares restringe las decisiones de participación de las mujeres, así como la cantidad de horas trabajadas en el mercado. Ambos factores inciden en la pobreza y la desigualdad de ingresos entre hogares y personas y, por lo tanto, en la desigualdad social. Las diferentes posibilidades que enfrentan las mujeres debido a sus responsabilidades en el hogar son una primera fuente de injusticia en la distribución del ingreso.

La inserción laboral de los individuos está condicionada por desigualdades previas a la entrada al mercado de trabajo, debidas en parte a las formas prevalecientes de organización de la reproducción social. La distribución sectorial de la fuerza de trabajo, si bien obedece a determinantes de demanda, también depende de las condiciones de oferta, de su interrelación con las desigualdades de género amparadas en normas, costumbres y factores de discriminación (percepciones sobre lo femenino, regulaciones en diversos ámbitos y, en particular, diferencias de poder en diversos terrenos), pero también en esas formas de organización (Espino, 2011).

Durante mucho tiempo, sobre todo en las sociedades industrializadas, las mujeres estuvieron total o parcialmente excluidas del trabajo en el mercado; se dedicaron a las actividades de cuidado y domésticas. La exclusión total significaba para las mujeres la dependencia de los hombres (padres, esposos, hermanos e hijos) en diferentes tipos de decisiones, es decir, menor autonomía y posibilidades de independizarse. Para la sociedad podrían estar perdiéndose, además, habilidades y recursos necesarios para la comunidad y el bienestar. Pese a la evolución creciente, las mujeres activas y que realizan trabajos remunerados aún enfrentan restricciones, no solo en las decisiones de participación laboral, sino también en la cantidad de horas trabajadas.

En promedio, las mujeres ocupadas realizan 10 horas menos de trabajo remunerado que los hombres y 19 horas más de trabajo no remunerado (34,3 horas semanales las mujeres y 15,3

horas los hombres). Esa diferencia es también significativa entre trabajadores y trabajadoras con jornadas laborales de similar extensión. Si bien los promedios de horas de trabajo remunerado en la semana son similares, a igual extensión del trabajo remunerado, el tiempo destinado al trabajo no remunerado es sustancialmente distinto. Con jornadas reducidas de hasta 20 horas semanales, los hombres destinan cerca de 15 horas semanales al trabajo no remunerado, y las mujeres 41 horas. Con jornadas muy extensas (más de 50 horas semanales) los hombres destinan 12 horas al trabajo no remunerado y las mujeres 29 horas semanales (Ciedur, 2012). O sea, la mayor inserción laboral de las mujeres no generó una redistribución del trabajo total, con una correlativa una mayor inserción de los hombres en el trabajo no remunerado. Ello no solo está condicionado por patrones culturales y tal vez de estímulos económicos, como plantean algunas feministas (como Giullari y Lewis, 2005) que consideran que si no se remunera el trabajo en los hogares no hay estímulos para que los hombres dejen de trabajar en el mercado y se dediquen a esas tareas, sino que en el mercado laboral prima la «norma del trabajador ideal», que es aquel que destina tiempo ilimitado a su trabajo, basado en el supuesto de que dicho(a) trabajador(a) no tiene responsabilidades familiares y tiene plena disponibilidad de su tiempo (una noción que se ha profundizado junto con los procesos de flexibilización laboral).<sup>7</sup>

---

7. Arriagada (2005) plantea que «la actual tendencia en América Latina a la flexibilidad en las jornadas laborales ha afectado a trabajadores y trabajadoras. La tendencia a trabajar en turnos, especialmente en industrias y en el sector comercio, en trabajos domiciliarios, en trabajos de jornadas parciales y en jornadas atípicas impone tensiones en la vida familiar, porque los horarios se organizan solo en función de los intereses del mercado. Esta oposición entre flexibilidad laboral y vida familiar se produce debido a que la vida laboral y familiar discurre en distintos lugares y con horarios diferentes: horario laboral del marido, de la esposa, de escuela, de guarderías, de servicios públicos y centros comerciales y otras organizaciones fuera del hogar».

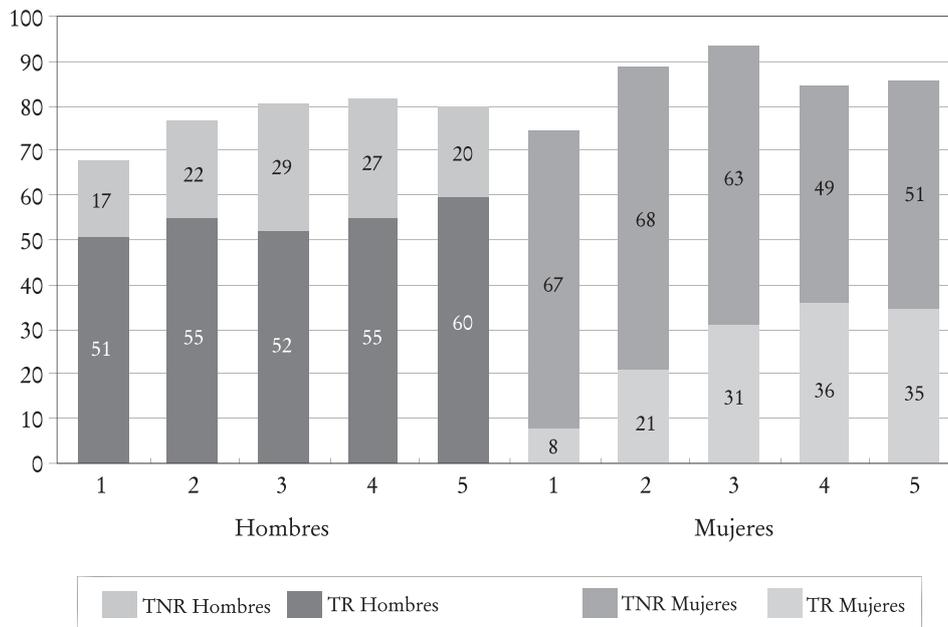


A su vez, la mayoría de las mujeres que se emplean con menos de 40 horas semanales y alta carga de trabajo no remunerado en el hogar tienen empleos precarios (sin registro en la seguridad social). Y las que poseen alta carga de trabajo no remunerado y se emplean con jornadas laborales extensas (22 % de las mujeres mayores de 14 años) enfrentan una alta carga global de trabajo, o sea, sufren lo que se ha dado en llamar «pobreza de tiempo».

El promedio de horas dedicadas por las mujeres al trabajo no remunerado (TNR) en los hogares con niños(as) de hasta 3 años de edad en el primer (67) y segundo quintil (68) es similar, pero tienen diferencias en el tiempo dedicado al trabajo remunerado (TR), 8 y 21 horas, respectivamente. La carga global de las mujeres es muy superior en los quintiles 2 y 3, en los que alcanza a 85 y 86 horas totales.

Gráfico 2

Tiempo de TR y TNR en los hogares con niños de hasta 3 años, por sexo y quintil de ingreso (promedio de horas semanales)



Fuente: Elaboración propia con base en los microdatos del Módulo sobre Uso del Tiempo y Trabajo No Remunerado de la Encuesta Continua de Hogares, setiembre 2007, INE.

Las restricciones para el empleo que enfrentan las mujeres debido a las responsabilidades en los hogares se refuerzan con las desigualdades en el mercado laboral (brecha salarial y segregación ocupacional). La brecha salarial es más importante entre quienes tienen nivel educativo más alto, lo que refleja los problemas de segregación ocupacional horizontal y vertical (Espino, 2012). La segregación ocupacional también da

lugar a la sobrerrepresentación en la vulnerabilidad y precariedad laboral: subempleo por horas, falta de cobertura de seguridad social, baja productividad e ingresos, malas condiciones y mal ambiente de trabajo.

Las desigualdades de ingresos originadas en las divergencias en las remuneraciones por trabajo no se explican solamente por las diferencias de

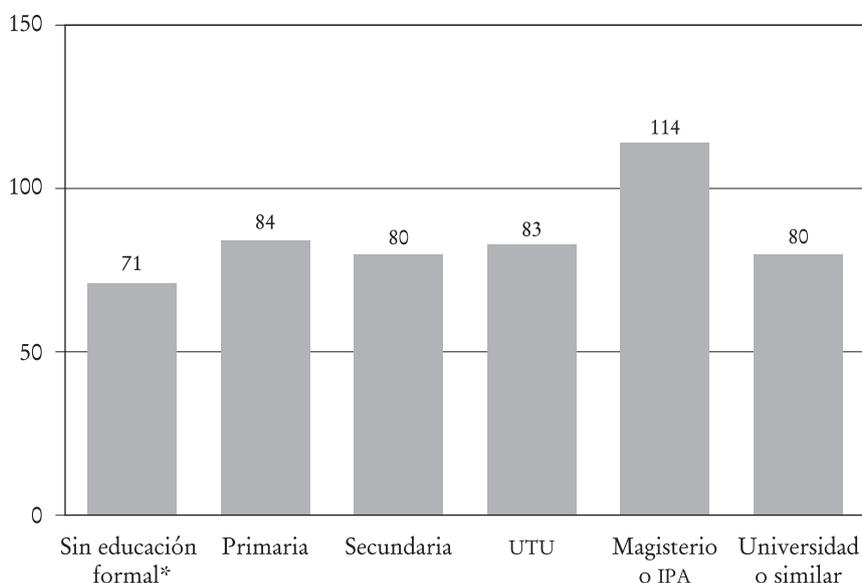


productividad. En ellas inciden otros factores de discriminación y segregación, como los étnicos y raciales, que en todos los casos se ven reforzados por las desigualdades de género. La brecha por sexo en los ingresos laborales por hora es superior entre quienes poseen educación secundaria y educación universitaria o similar. Esto último podría explicarse por la existencia de un

«techo de cristal» que implica que las mujeres, a pesar de poseer niveles educativos elevados, no acceden a puestos gerenciales y ejecutivos altos en la misma medida en que lo hacen los hombres (Ciedur, 2012). Ello claramente no contribuye al desarrollo económico y social porque significa un claro desaprovechamiento de los recursos humanos.

Gráfico 3

Relación de remuneraciones por hora según sexo y nivel educativo. Total del país. Año 2011



\* Dada la baja proporción de personas en este grupo, su valor tiende a ser muy volátil.

Fuente: Ciedur, 2012.

A su vez, cuando se emplean en puestos de alta responsabilidad, como cargos directivos en empresas o en la administración pública (incluidas las legisladoras o las ministras), aún tienen jornadas de trabajo remunerado y no remunerado elevadas (52 horas semanales en promedio de trabajo remunerado y 32 horas de trabajo no remunerado, lo que totaliza 84 horas semanales, o sea, 12 horas diarias) (Ciedur, 2012).

Una porción importante de las mujeres están concentradas en empleos vinculados al cuidado. La evidencia demuestra que en esos sectores tanto el cuidado de niños y de ancianos como

el servicio doméstico tienen muy baja cobertura de seguridad social y bajos salarios (Amarante y Espino, 2008).

Claramente, el nivel de precariedad del empleo en hogares particulares (servicio doméstico) es muy superior al que se registra en las instituciones. Pero de todas maneras es muy elevado con relación a la calidad del empleo del promedio de las ocupadas.

Un sistema de cuidados podría mejorar sustantivamente la calidad del empleo de quienes cuidan en forma remunerada. Ello también contribuiría



al desarrollo económico y social, así como al bienestar de quienes cuidan y son cuidados.

y mejorar así el funcionamiento del sistema económico al atender al desarrollo económico y social del país.

Gráfico 4

**Proporción de ocupadas sin registro en la seguridad social. Año 2011, en porcentajes**

	Hogares	Instituciones
Cuidadoras de niños	79,2	49,2
Cuidadoras de ancianos	79,3	44,3
Servicio doméstico	52,7	-
<b>Tasa promedio de ocupadas sin registro en la seguridad social</b>		<b>27,2</b>

Fuente: Elaboración propia con base en los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares 2011, INE.

Las condiciones laborales de la fuerza de trabajo femenina no pueden depender del crecimiento de la economía exclusivamente. Un estudio referido al modelo de inserción internacional de nuestra economía y las oportunidades que se generan para el empleo femenino evidencia que «el crecimiento económico con aumento del empleo no es suficiente para reducir la segregación, ya que en los últimos 15 años (1990-2005) el empleo femenino creció más rápidamente en las ramas y ocupaciones más feminizadas (las vinculadas con los servicios), y ello genera una presión a la baja sobre los salarios y reduce las oportunidades de empleo al restringirlas a una reducida gama de ocupaciones» (Bidegain Ponte, 2009).

Dado el sustrato cultural e histórico, el papel asignado a las mujeres y las familias y, en general, las desigualdades estructurales existentes en la sociedad, no puede suponerse —no ocurre— que los procesos de crecimiento económico traigan consigo de manera automática el mejoramiento de la provisión del cuidado y el bienestar humano (UNRISD, 2009).

La información presentada ofrece indicios de la necesidad de implementar políticas públicas en el área de los cuidados que podrían operar como factor de igualdad, de estrategia para la equidad,

#### 4. Hacia un sistema de cuidados que promueva el desarrollo y la equidad

En la medida en que el crecimiento de la economía por sí mismo no ha logrado eliminar las desigualdades de género ni otras desigualdades sociales, se advierte la importancia de las políticas públicas en esta materia, lo cual ya recoge grandes consensos. En particular, en términos prácticos, la carga de trabajo remunerado junto con los estereotipos de lo femenino y lo masculino, y una institucionalidad impregnada por las relaciones de género han sido y siguen siendo el origen de las desigualdades de género. Entre los retos a los que se enfrenta un futuro gobierno en el país, se encuentra la posibilidad de avanzar hacia un marco normativo que haga de la equidad de género una política de Estado, para lo cual un sistema nacional de cuidados puede ser fundamental. Como se ha mostrado, la forma en que se organizan los cuidados está asociada a la igualdad de oportunidades y el empleo de calidad, a la autonomía económica de las mujeres, al bienestar y a la ampliación del ejercicio y goce de derechos, a mayores posibilidades de elección e igualdad de oportunidades (Esquivel, 2011). Un reparto más equitativo del trabajo no remunerado doméstico y del cuidado en los hogares, y el respaldo de un sistema nacional de cuidados son factores que contribuyen a la igualdad en diferentes ámbitos de la vida y a la expansión de las libertades, al ampliar las oportunidades de los individuos y, por lo tanto, sus opciones.

La forma de organización de los cuidados está también relacionada con la productividad del sistema económico y las trayectorias de crecimiento económico. La reproducción de la fuerza de trabajo y de las generaciones en forma adecuada constituye, sin duda, uno de los elementos más importantes del funcionamiento de la economía. La oferta laboral suficiente en cantidad y adecuada en calidad es un factor



imprescindible para asegurar la continuidad del crecimiento, pero también la distribución del ingreso en las mejores condiciones (Giosa Zuazúa y Rodríguez Enríquez, 2010).

¿La acumulación de capital facilita la provisión de cuidados y mejora el bienestar humano, o lo primero ocurre a expensas de lo segundo? (UNRISD, 2009).

Las dificultades para conciliar la vida laboral con las responsabilidades domésticas llevan, en el caso de las mujeres, a un ajuste de su participación laboral por el lado de las horas trabajadas y la calidad del empleo (optando por empleos más flexibles, los cuales muchas veces adquieren un carácter más informal). La tensión entre producir mercancías y reproducir personas está fundada en la naturaleza del mercado de trabajo —intercambio de trabajo y medios de subsistencia—, porque para que la dotación de trabajo asalariado se encuentre disponible es necesaria una dotación de trabajo de reproducción social de las personas que no se considera en el análisis económico convencional (Picchio, 2005).

La inestabilidad en el empleo, las altas tasas de desempleo y la precariedad laboral que presenta la mano de obra femenina conspiran contra el aprendizaje y la especialización, la productividad, la competitividad y el crecimiento, mientras que el desarrollo y la inserción internacional dependen justamente de acumular aprendizajes, elevar la calificación de las tareas y desarrollar innovaciones. Estas son las condiciones para pasar de explotar ventajas estáticas (en este caso bajo costo de la mano de obra) a beneficiarse de ventajas dinámicas (Giosa Zuazúa y Rodríguez Enríquez, 2010). Pero además, considerando los niveles educativos alcanzados por las mujeres, esas condiciones laborales suponen desperdiciar

la inversión en capital humano que ha hecho la sociedad.

La mayor incorporación de la fuerza de trabajo femenina, en particular en los niveles socioeconómicos más pobres, contribuye a dotar de ingresos y capacidad de consumo a mujeres y hogares y a disminuir la vulnerabilidad ante la pobreza. Por su parte, el incremento del ingreso global impacta en los mercados al aumentar la demanda, uno de los pilares del crecimiento y la inversión.

El conjunto de elementos analizados permite afirmar que la implementación de un sistema nacional de cuidados que incorpore una perspectiva de género apunta, directamente, a mejorar las condiciones en una senda de desarrollo y la distribución del ingreso allí donde muchas de las desigualdades se originan.

Si el mundo de la producción de mercado, lo considerado económico, el funcionamiento del sistema económico, debe pensarse a partir de la sostenibilidad de la vida humana, entonces se requieren cambios en el ámbito productivo. «Si las políticas sociales son el espacio de la redistribución y la economía es el espacio de la distribución, el riesgo que se corre enfocándose solo en las políticas sociales (para atender las cuestiones del cuidado) es dejar intacto (inexplicado e incuestionado) el proceso por el cual se llega a la actual distribución de los ingresos, los tiempos y los recursos, antes de que las políticas sociales sirvan para contrarrestar los efectos “colaterales” del funcionamiento económico» (Esquivel, 2011).

Las políticas pueden contribuir a redefinir la relación existente entre el trabajo de mercado y el de cuidados para que mujeres y hombres jueguen un papel protagónico en ambas esferas. Ello supone de-construir la idea de que toda persona trabajadora tiene que responder a una única norma —la masculina—, sin tomar en cuenta responsabilidades familiares pero, sobre todo, sin reconocer el cuidado como una necesidad central de la humanidad.



## Referencias bibliográficas

- Amarante, V. y A. Espino, 2008. «La situación del servicio doméstico en Uruguay». En *Uruguay: ampliando las oportunidades laborales de las mujeres*. Montevideo: Inmujeres y Banco Mundial.
- Arriagada, I., 2005. *Los límites del uso del tiempo: dificultades para las políticas de conciliación familia y trabajo*. s. l., Santiago de Chile: Cepal.
- Batthyány, K., 2009. «El cuidado de las personas dependientes y género». En R. AGUIRRE (ed.), *Las bases invisibles del bienestar social*. Montevideo: Unifem.
- Bidegain Ponte, N., 2009. *Comercio y cuidados en Uruguay: propuestas de políticas públicas*. Ciedur-IGNT. Montevideo: IDRC.
- Carrasco, C., 2003. «¿Conciliación?, no gracias. Hacia una nueva organización social». En M. I. Amoroso Miranda, A. Bosch Pareras, C. Carrasco y H. Fernández Medrano, *Malabaristas de la vida: Mujeres, tiempos y trabajos*. Barcelona: Icaria, pp. 27-51.
- Carrasco, C. y E. Tello, 2012. «Apuntes para una vida sostenible». En M. FREIXANET MATEO, *Sostenibilitats: Politiques públiques des del feminisme i l'ecologisme*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona, pp. 11-53.
- Cepal, 2010. *¿Qué Estado para qué igualdad?* Brasilia: Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe.
- Ciedur, 2012. *Mapa de género: Trabajo, empleo y negociación colectiva en Uruguay*. Montevideo: Área Desarrollo y Género de Ciedur.
- Elson, D., 1999. «Labour Markets as Gendered Institutions: Equality, Efficiency and Empowerment Issues». En *World Development*, vol. 27, n.º 3.
- Espino, A., 2012. *Diferencias salariales por género y su vinculación con la segregación ocupacional y los desajustes por calificación*. Montevideo: Serie Documentos de Trabajo DT 20/12, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Udelar.
- 2011. «Perspectivas teóricas sobre género, trabajo y situación del mercado laboral latinoamericano». En *La economía feminista desde América Latina: una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. s. l.: ONU Mujeres.
- 2010. *Economía feminista: enfoques y propuestas*. Montevideo: Serie Documentos de Trabajo, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Udelar.
- Espino, A., F. Isabella, M. Leites y A. Machado, 2012. *Elasticidad intertemporal y no compensada de la oferta laboral. Evidencia para el caso uruguayo*. Montevideo: Serie Documentos de Trabajo DT18/12, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Udelar.
- Espino, A., S. Salvador y M. Querejeta, 2010. *La economía de los hogares: más allá de los ingresos monetarios*. Montevideo: Ciedur-ONU Mujeres.
- Espino, A., M. Leites y A. Machado, 2009. *Cambios en la conducta de la oferta laboral femenina: el incremento de la actividad de las mujeres casadas. Diagnóstico e implicancias. Uruguay: 1981-2006*. Montevideo: Serie Documentos de Trabajo DT03/09, Instituto de economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Udelar.
- Esquivel, V., 2011. *La economía del cuidado en América Latina: poniendo a los cuidados en el centro de la agenda*, s. l.: Cuadernos de PNUD, Serie Atando cabos, deshaciendo nudos.
- Facultad de Ciencias Sociales - Instituto Nacional de Estadística, 2008. *Uso del tiempo y trabajo no remunerado en el Uruguay. Módulo de la Encuesta Continua de Hogares 2007*. Montevideo: s. n.
- Giosa Zuazúa, N. y C. Rodríguez Enríquez, 2010. *Estrategias de desarrollo y equidad de género: una propuesta de abordaje y su aplicación al caso de las industrias manufactureras de exportación en México y Centroamérica*. Santiago de Chile: División de Asuntos de Género, Cepal.
- Giullari, S. y J. Lewis, 2005. *The adult worker model family, gender equality and care: the search for the new policy principles and the possibilities and problems of a capabilities approach*. s. l.: Routledge, Taylor & Francis Group Ltd.
- Grupo de Trabajo Interinstitucional, Consejo Nacional de Políticas Sociales, Gabinete Social, 2012. *Hacia*



*un modelo solidario de cuidados: propuesta para la construcción del Sistema Nacional de Cuidados*. Montevideo: s. n.

— 2010. *Documento de lineamientos, aportes conceptuales y plan de trabajo para el diseño de un Sistema Nacional Integrado de Cuidados*. Montevideo: s. n.

Inmujeres-Mides, 2007. *Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos 2007-2011*. Montevideo: s. n.

Instituto Nacional de Estadística, 2012. *Encuesta Continua de Hogares 2012*. Montevideo: s. n.

Jubeto Ruiz, Y., 2012. *Revista Pueblos*. Disponible en <[www.revistapueblos.org/old/spip.php?article2309](http://www.revistapueblos.org/old/spip.php?article2309)>.

Nelson, J., 1996. *Feminism, Objectivity and Economics*. Londres: Routledge.

— 1993. «The Study of Choice or the Study of Provisioning?» En *Beyond Economic Man: Feminist Theory and Economics*. Chicago: The University of Chicago Press.

Picchio, A., 2005. «La economía política y la investigación sobre las condiciones de vida». En G. Cairó i Céspedes y M. Mayordomo Rico (comps.), *Por una economía sobre la vida: aportaciones desde un enfoque feminista*. Barcelona: Icaria.

— 1999. «Visibilidad analítica y política del trabajo de reproducción social». En C. Carrasco, *Mujeres y economía*. Barcelona: Icaria.

PNUD, 2010. *Informe sobre desarrollo humano 2010*, Nueva York: Edición del Vigésimo Aniversario «La verda-

dera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano».

— 1991. *Informe de desarrollo humano 1991*, s. l.: s. n.

Rodríguez Enríquez, C., 2005. *Economía del cuidado y política económica: una aproximación a sus interrelaciones*. Panel «Políticas de protección social, economía del cuidado y equidad de género». Mar del Plata: Trigésima Octava Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, 7 y 8 de setiembre.

Salvador, S., 2009. «La valorización económica del trabajo no remunerado». En R. AGUIRRE (ed.), *Las bases invisibles del bienestar social*. Montevideo: Unifem.

Salvador, S., M. Colacce y G. Pradere, 2012. «Acciones en el mercado de trabajo». En *Criar, trabajar, cuidar*. Montevideo: s. n.

Seguino, S., 2000. «Gender Inequality and Economic Growth: a Cross-Country Analysis», s. l. En SSRN <<http://ssrn.com/abstract=252913>>.

UNRISD, 2009. *The Political and Social Economy of Care*. s. l., UNRISD/CN24/09/2.

Varela Petito, C., A. Fostik y M. Fernández Soto, 2012. «Maternidad en la juventud y desigualdad social». En *Cuadernos del UNFPA*, Serie Divulgación, Año 6, n.º 6.







## Acerca de las autoras

**Alma Espino** es economista, investigadora de Ciedur y docente de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Udelar.

**Soledad Salvador** es máster en Economía e investigadora de Ciedur.

Este documento forma parte de las actividades del proyecto *Hacia un Sistema Nacional de Cuidados con perspectiva de género en el Uruguay*, apoyado por la Unión Europea. **Carina Gobbi** colaboró en la corrección de estilo y **María Sauval**, en las tareas finales de edición.

## Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung | Uruguay  
Plaza Cagancha 1145 piso 8 | 11100 Montevideo |  
Uruguay

Responsable:  
Simone Reperger, representante de la Fundación Friedrich Ebert (FES) en Uruguay y directora del Proyecto Sindical en América Latina de la FES  
Tel.: ++598-2902-29-38 | Fax: ++598-2902-29-41  
<http://www.fesur.org.uy> | [fesur@fesur.org.uy](mailto:fesur@fesur.org.uy)

Corrección | María Lila Ltaif |  
Diagramación | glyphosxp |  
Depósito Legal | 362.979/13

## Fundación Friedrich Ebert (FES)

La Fundación Friedrich Ebert (FES) fue creada en 1925, y es la fundación política más antigua de Alemania. Es una institución privada y de utilidad pública, comprometida con el ideario de la democracia social. La fundación debe su nombre a Friedrich Ebert, primer presidente alemán democráticamente elegido, y da continuidad a su legado de hacer efectiva la libertad, la solidaridad y la justicia social. Cumple esa tarea en Alemania y en el exterior en sus programas de formación política y de cooperación internacional, así como en el apoyo a becarios y el fomento de la investigación.

### *Para solicitar publicaciones:*

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

(o de la organización para la que trabaja el autor.)  
Esta publicación ha sido impresa en papel fabricado bajo los criterios de una gestión forestal sostenible.

**ISBN: 978-9974-7761-7-3**