

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

**OPINIÓN ESCRITA SOBRE EL CONTENIDO Y EL ALCANCE DEL
DERECHO AL CUIDADO Y SU INTERRELACIÓN CON OTROS DERECHOS**

Mercedes Cavallo

Dana Repka

Alejandro Chehtman

NOVIEMBRE 2023

ÍNDICE

I. Objetivo y enfoque del escrito	3
II. ¿Es el cuidado un derecho humano autónomo?	4
III. Instrumentos de Derechos Humanos sobre los que se basa el derecho al cuidado	9
IV. ¿Qué políticas públicas pueden implementarse para asegurar el derecho al cuidado? Ejemplos de 3 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	12
III.a. Tiempo para cuidar	14
III.b. Servicios para cuidar	20
III.c. Dinero para cuidar	26
V. Conclusiones	30
VI. Representación	31

Escrito de opinión en el marco de la Opinión Consultiva SOC-2-2023 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Buenos Aires, Argentina, 1º de noviembre de 2023.

Sr. Ricardo Pérez Manrique
Presidente
Corte Interamericana de Derechos Humanos
San José, Costa Rica

Mercedes Cavallo,¹ Dana Repka² y Alejandro Chehtman³ presentamos, en respuesta a la invitación cursada el pasado 5 de abril de 2023 por el Presidente de la Corte, nuestra opinión escrita respecto al contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos en el marco de la solicitud de opinión consultiva SOC-2-2023 realizada por la República Argentina ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Para tal fin, manifestamos respetuosamente lo siguiente:

I. Objetivo y enfoque del escrito

En estas páginas, buscaremos reforzar la importancia y urgencia de abordar el cuidado en sus distintas dimensiones y de hacerlo a través de las herramientas que brinda el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Haremos especial hincapié en el desarrollo regional a través del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y la interpretación dinámica y pro persona de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante, CADH). No obstante, el centro de esta contribución es ofrecer a la honorable Corte IDH un panorama comparado de algunas políticas públicas de primera infancia que Noruega, Suecia e Islandia han implementado en los últimos años, como una forma de ilustrar la variedad de políticas de cuidado que pueden tener resultados exitosos en términos de indicadores de género. Creemos que estos ejemplos son un aporte a la conversación

¹ Mercedes Cavallo es abogada por la Universidad Torcuato Di Tella, Doctora y Magíster en Derecho por la Universidad de Toronto. Se desempeña como profesora en la Maestría de Derecho Penal de la Universidad Torcuato Di Tella y Secretaria Federal en el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N°4 de la Capital Federal.

² Dana Repka es abogada por la Universidad Di Tella. Se desempeña como asistente de investigación del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), asistente de la Coordinación de la Red Jurídica del Consorcio Latinoamericano contra el Aborto inseguro (CLACAI), y profesora asistente de “Derecho Constitucional II” en la Universidad Torcuato Di Tella.

³ Alejandro Chehtman es abogado por la Universidad de Buenos Aires, Doctor en Derecho y Magíster en Teoría Política por la London School of Economics. Se desempeña como Decano de la Escuela de Derecho de la Universidad Torcuato Di Tella e Investigador independiente del CONICET.

latinoamericana sobre modelos de regulación del cuidado, que puede ayudar a imaginar la forma en que el derecho humano a cuidar, ser cuidado y al autocuidado puede efectivizarse a la luz del art. 26 de la CADH. Estas políticas muestran la relación entre garantizar el derecho al cuidado y garantizar las condiciones de vida digna, el derecho al trabajo, a la salud y a la educación en relación con las personas que cuidan y que son cuidadas, a la luz de los arts. 1.1, 4, 19, 24 y 26 CADH.

Organizamos esta presentación en cuatro secciones. En la Sección II, introducimos el derecho a cuidar, ser cuidado y al autocuidado como un derecho humano esencial y autónomo, que acarrea el surgimiento de obligaciones por parte de los Estados y, con ello, la necesidad de implementar políticas públicas para garantizarlo. En la Sección III, explicitamos la evolución del derecho al cuidado a través de los instrumentos de derechos humanos, que sustentan las bases para poder exigir su cumplimiento a los Estados. En la Sección IV, presentamos ejemplos de políticas públicas de cuidado implementadas en 3 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), para así mostrar algunas formas en las que el derecho al cuidado se materializa en la práctica, desde un enfoque de género y de derechos humanos. Finalmente, en la Sección V, hacemos una breve conclusión sobre las ideas desarrolladas en este documento.

II. ¿Es el cuidado un derecho humano autónomo?

Cuando se habla de cuidado, se hace referencia a las actividades y tareas necesarias para garantizar la supervivencia diaria de todas las personas. Puede tratarse de cuidados remunerados o no, públicos o privados⁴. Gracias a los cuidados que otras personas nos dan, y que nos damos a nosotros mismos y a otros, es que puede desenvolverse la vida productiva y reproductiva en el seno de nuestras familias, trabajos y comunidades políticas, ya que no solo tienen una dimensión afectiva, sino que también generan valor económico y son cruciales para el desarrollo de cualquier país⁵. En esta Sección, pondremos de relieve la importancia y la urgencia de reconocer el derecho al cuidado, y

⁴ Laura Pautassi, «El Derecho al cuidado. De la conquista a su ejercicio efectivo», *Friedrich Ebert Stiftung*, 2023, p. 3; Patricia Provoste Fernández, «Protección social y redistribución del cuidado en América Latina y el Caribe», en *Redistribuir el cuidado: el desafío de las políticas*, ed. Coral Calderón Magaña, Cuadernos de la CEPAL 101 (Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, 2013).

⁵ Pautassi, «El Derecho al cuidado. De la conquista a su ejercicio efectivo»; Maurice Hamington y Dorothy C. Miller, *Socializing Care: Feminist Ethics and Public Issues* (Rowman & Littlefield Publishers, 2006); Juliana Martínez Franzoni, «Los Cuidados Durante y Después de La Pandemia En América Latina: ¿Una Emergencia Con Oportunidades?», en *Feminismos, Cuidados e Institucionalidad. Homenaje a Nieves Rico*, ed. Laura Pautassi y Flavia Marco Navarro (Fundación Medifé Edita, 2021); Marta Lamas, «División del trabajo, igualdad de género y calidad de vida», en *El trabajo de cuidados: Una cuestión de derechos humanos y políticas pública*, ed. Marta Ferreyra, Teresa Guerra, y Andrea Cházaro (ONU Mujeres, 2018), pp. 15-26, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8257036>.

las dimensiones en las que se debe abordar los distintos rasgos del cuidado en el marco de la CADH.

A pesar de su enorme importancia y valor, los cuidados son relegados al interior de los hogares, como una labor que deben llevar adelante las mujeres y otras identidades feminizadas, bajo un modelo tradicional de división sexual del trabajo. Esto ha llevado a que sean ellas las que aún hoy realizan estas tareas en su enorme mayoría⁶. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) informa que, globalmente, las mujeres realizan el 76.2% del trabajo de cuidado no remunerado, y que ningún país del mundo registra una distribución de las tareas de cuidado equitativa entre hombres y mujeres⁷. De hecho, las mujeres invierten, en promedio, 3.2 veces más tiempo que los hombres en tareas de cuidado: 4.25 hora al día las mujeres *vis-à-vis* 1.23 horas al día los hombres; lo que a lo largo de un año representa un total de 201 días de trabajo (sobre la base de 8 horas diarias) para las mujeres y 63 días de trabajo para los varones⁸. En América Latina, la CEPAL informa que las mujeres dedican el 19.6% de su tiempo al trabajo de cuidados no remunerado, mientras que los varones solamente dedican el 7.3% de su tiempo; es decir que, en consonancia con la tendencia global, las mujeres invierten 3 veces más tiempo que los hombres en cuidar de otras personas⁹.

La carga desproporcionada de cuidado que pesa sobre las mujeres e identidades feminizadas es el principal determinante de su más baja inserción en el mercado laboral, reproduciendo inequidades sociales y de género que se expresan en la brecha salarial, su mayor presencia en empleos informales y peor pagos, la dificultad para ascender en la escala salarial, entre otras consecuencias para su desarrollo, autonomía, disponibilidad de tiempo y bienestar general¹⁰. CEPAL indica que, en América Latina, el 60% de las

⁶ Julio Bango, *Cuidados En América Latina y El Caribe En Tiempos de COVID-19: Hacia Sistemas Integrales Para Fortalecer La Respuesta y La Recuperación* (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y ONU Mujeres, 2020), <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45916-cuidados-america-latina-caribe-tiempos-covid-19-sistemas-integrales-fortalecer>; Hilary Charlesworth y Christine Chinkin, «The Gender of Jus Cogens», *Human Rights Quarterly* 15, n.º 1 (1993): pp. 63-76, <https://doi.org/10.2307/762651>.

⁷ OIT, *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente* (Ginebra, 2019), http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_737394/lang-es/index.htm.

⁸ OIT, *El trabajo de cuidados*.

⁹ CEPAL, *Romper el silencio estadístico para alcanzar la igualdad de género en 2030: aplicación del eje sobre sistemas de información de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2022), p. 15, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48371-romper-silencio-estadistico-alcanzar-la-igualdad-genero-2030-aplicacion-eje>.

¹⁰ Pautassi, «El Derecho al cuidado. De la conquista a su ejercicio efectivo», p. 4; Claudia Goldin y Solomon Polachek, «Residual Differences by Sex: Perspectives on the Gender Gap in Earnings», *The American Economic Review* 77, n.º 2 (1987): pp. 143-51.

mujeres que viven con niños, niñas o adolescentes menores de 15 años no trabaja de forma remunerada, porque son responsables de las tareas de cuidados dentro de sus familias¹¹. Este dato debe verse a la luz de otros factores, como el nivel de ingresos, ya que en los hogares más pobres, 1 de cada 3 mujeres entre 20 y 59 años no trabaja de forma remunerada debido a las cargas de cuidado, mientras que, en los hogares más ricos, solo el 5% de esas mujeres no trabaja¹².

Frente a este panorama, se ha acuñado el término “crisis de cuidados”, que hace referencia a la imposibilidad de las familias (y, dentro de ellas, de las mujeres) de seguir cubriendo las necesidades específicas de cuidado sin que ello implique una afectación desproporcionada para sus vidas y bienestar; especialmente a la luz de los cambios demográficos que se han experimentado en las últimas cinco décadas. Entre ellos se encuentran la masiva incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo, la mayor longevidad de la población en general, la menor tasa de natalidad, la transformación en las configuraciones familiares y los procesos migratorios que hacen parte de cadenas de cuidados¹³ regionales y globales¹⁴.

La economía informal, la “economía del cuidado”¹⁵ y la igualdad de género no han formado parte del diseño de la seguridad social; entre otras cosas, porque la seguridad social responde a un modelo de familia nuclear heterosexual, con distribución sexual del trabajo, en condiciones de pleno empleo formal¹⁶. Es por ello que las investigadoras y las organizaciones dedicadas al cuidado expresan la necesidad de que se desarrollen políticas que no solo posibilitem, sino también estructuren, al cuidado como una responsabilidad social compartida. Para explicar esta corresponsabilidad, se suele apelar al concepto de

¹¹ CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2021* (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2022), <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47718-social-panorama-latin-america-2021>.

¹² CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2020*.

¹³ OIT, *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*.

¹⁴ Mercedes Cavallo, «Jurisdictional Scaling Practices: A Legal Geography Approach to the Governance of Childcare in Buenos Aires City» (Disertación Doctoral, Universidad de Toronto, 2023).

¹⁵ Según Valeria Esquivel, la noción de "economía del cuidado" "enfátiza el hecho de que el cuidado es la piedra angular de la economía y la sociedad. (...) [Esta] desnaturaliza el cuidado como responsabilidad de las mujeres y lo desplaza de la esfera privada para hacerlo público y politizado. Para hacer esto, se reformuló como un concepto que entrelaza lo económico —la manera en que las economías se benefician del trabajo de cuidado que no es formal ni remunerado—, lo social —las relaciones de clase y género—, y lo político —los diferentes actores que demandan, apoyan o implementan políticas públicas que directa o indirectamente moldean la provisión y recepción del cuidado." Ver: Valeria Esquivel, «El cuidado: de concepto analítico a agenda política », *Fundación Foro Nueva Sociedad*, 2015, <https://nuso.org/articulo/el-cuidado-de-concepto-analitico-a-agenda-politica/>.

¹⁶ Laura Pautassi, Ana del Pilar Jose Arcidiacono, y Mora Straschnoy, «Condicionando el cuidado: la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en Argentina», *Iconos*, septiembre de 2014, <https://doi.org/10.17141/iconos.50.2014.1429>.

“diamante de cuidado”, elaborado por Shahra Razavi,¹⁷ que refiere a los cuatro actores o agentes fundamentales que participan en la organización social del cuidado: las familias, el Estado, el mercado y la comunidad.¹⁸ Analizar la interrelación entre estos cuatro actores que regulan y proveen de servicios de cuidado, así como la manera en que los hogares y sus integrantes acceden a ellos, se convierte un elemento imprescindible a la hora de pensar en políticas públicas de cuidado justas y eficaces.¹⁹

La academia y la sociedad civil latinoamericanas²⁰ son pioneras en estudiar la crisis de cuidados y sus posibles abordajes desde la política pública. El tema cobró más relevancia aún en los últimos tres años, debido a los impactos devastadores que la pandemia del Covid-19 tuvo sobre las configuraciones de cuidado preexistentes²¹ y está apoyado por agencias regionales e internacionales de derechos humanos que ven en el cuidado y el cambio climático la agenda de género del futuro²².

El énfasis también está puesto en implementar las políticas desde una perspectiva de derechos, por oposición a una perspectiva basada en las necesidades, o asistencialista²³; no solo porque la distribución de los cuidados está íntimamente relacionada con la igualdad de género, sino porque una perspectiva de derecho posibilita una mayor exigibilidad al Estado para la implementación de políticas universales. Laura Pautassi es pionera en postular que el cuidado debe ser considerado un derecho universal²⁴. Según Pautassi, existe una obligación estatal de proteger, garantizar y proveer las condiciones materiales y simbólicas para que se realicen los cuidados, y a que su satisfacción ocurra

¹⁷ Shahra Razavi, «The Political and Social Economy of Care in a Development Context: conceptual Issues, research questions and policy options», junio de 2007, <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/47163>.

¹⁸ Natalia Gherardi, Victoria Gallo, y Lucía Martelotte, *El derecho al cuidado: conciliación familiar y laboral en las empresas*, Fundación Medifé Edita (Buenos Aires, 2020).

¹⁹ Agustina María Bazán y Jorge Martín Motta, «Apuntes para repensar los espacios de articulación entre vivienda y ciudad en asentamientos populares», *Revista INVI* 37, n.º 106 (18 de noviembre de 2022), <https://doi.org/10.5354/0718-8358.2022.67139>.

²⁰ Isabel Jaramillo Sierra y Tary Garzón Landínez, eds., *Nuevas familias, nuevos cuidados: cómo redistribuir el cuidado dentro y fuera de los hogares del siglo XXI*, Derecho y Política: Nuevos Feminismos (Buenos Aires: Siglo XXI editores, 2023).

²¹ Organization of American States (OAS) y Inter-American Commission of Women (CIM, *Covid-19 in Women's Lives: The Global Care Emergency* (Washington D.C., 2020); Soledad Villafañe y Juan Martín Bustos, eds., *Cuidados y mujeres en tiempos de COVID-19: la experiencia en la Argentina* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020), <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46453-cuidados-mujeres-tiempos-covid-19-la-experiencia-la-argentina>.

²² La importancia del cuidado para alcanzar la igualdad de género ha sido una prioridad en los debates y acuerdos de los estados miembros de la CEPAL en las reuniones de la Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe, desde la Primera Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe (La Habana, 1977). Diferentes agencias han apoyado y aún apoyan la investigación en esta área, como la CEPAL, ONU Mujeres y UNICEF.

²³ Provoste Fernández, «Protección social y redistribución del cuidado en América Latina y el Caribe».

²⁴ Laura Pautassi, «El cuidado como derecho: Un camino virtuoso, un desafío inmediato», *Revista de la Facultad de Derecho de México* 272 (diciembre de 2018), <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2018.272-2.67588>.

de forma progresiva y autónoma del ejercicio de otros derechos civiles, políticos y económicos, sociales, culturales y ambientales²⁵. El argumento es que el derecho al cuidado posibilitará políticas con foco en la igualdad de género, que reestructuren la distribución injusta del cuidado y que sean exigibles, tanto para el Estado como para el sector privado²⁶.

En la mayoría de los pactos y tratados internacionales se toca el tema de los cuidados, y esto permitió su identificación a partir de la metodología del enfoque de derechos²⁷. Esta perspectiva es un conjunto de estándares jurídicos, tales como: universalidad; el deber de garantizar el contenido mínimo de los derechos; el deber estatal de implementar medidas progresivas y la prohibición de aplicar acciones regresivas; la obligación de garantizar la participación ciudadana; el principio de igualdad y no discriminación; el acceso a la justicia; y el acceso a la información pública²⁸. Estos estándares son un marco para el diseño, desarrollo, fiscalización, evaluación y control de las políticas e intervenciones estatales, de los actores sociales y de las agencias de cooperación en general²⁹.

Pautassi explica:

El reconocimiento del cuidado como un derecho humano de cada persona, permite su consideración como trabajo, pero a la vez puede ser invocado por cualquier persona de manera autónoma con independencia de si necesita cuidar, si debe ser cuidado o cuidada; o si reviste alguna de las condiciones hasta ahora habilitadas para gestionarlo, como trabajar como asalariado o asalariada formal o encontrarse en condiciones de pobreza, padecer alguna enfermedad o encontrarse en un momento vital para recibirlo, como en el caso de NNA [niños, niñas y adolescentes], personas mayores o con discapacidad³⁰.

Además, para Pautassi, la definición normativa del derecho al cuidado como un derecho humano consistente en el derecho a cuidar, ser cuidado y al autocuidado es beneficiosa porque vincula a las personas prestadoras, receptoras, y/o titulares del cuidado con la protección de otros bienes jurídicos y derechos, como la vida digna, el bienestar, la

²⁵ Pautassi, «El Derecho al cuidado. De la conquista a su ejercicio efectivo», p. 6.

²⁶ Pautassi, «El Derecho al cuidado. De la conquista a su ejercicio efectivo», p. 6.

²⁷ Pautassi, «El Derecho al cuidado. De la conquista a su ejercicio efectivo», p. 6.

²⁸ Pautassi, «El Derecho al cuidado. De la conquista a su ejercicio efectivo», p. 6.

²⁹ Víctor Abramovich y Laura Pautassi, «El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales», en *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, ed. Víctor Abramovich y Laura Pautassi (Buenos Aires: Editores del Puerto, 2009), pp. 279-340.

³⁰ Pautassi, «El Derecho al cuidado. De la conquista a su ejercicio efectivo». p. 6.

protección a las familias, a la maternidad, a los niños, niñas y adolescentes y a las personas mayores, entre otros³¹.

Por esta razón, una interpretación dinámica y pro persona de la CADH, en tanto aquella parte del reconocimiento expreso de los derechos a condiciones de vida dignas, al trabajo, a la salud y a la educación en relación con las personas que cuidan y que son cuidadas, a la luz de los arts. 1.1, 4, 19, 24 y 26 CADH, debe conllevar, a su vez y dada esta interrelación, el reconocimiento del mencionado derecho universal al cuidado, en todas sus dimensiones.

III. Instrumentos de Derechos Humanos sobre los que se basa el derecho al cuidado

El derecho al cuidado es producto de distintos instrumentos de derechos humanos que fueron sentando las bases para que hoy podamos exigirlo en estos términos. Pautassi explica que la idea de que el cuidado es un derecho empieza a utilizarse en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2007), respecto a los niños, niñas y adolescentes.³² No obstante, se denomina en esos términos en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015), que establece que las personas adultas mayores tienen “derecho a un sistema integral de cuidados que provea la protección y promoción de la salud, cobertura de servicios sociales, seguridad alimentaria y nutricional, agua, vestuario y vivienda; promoviendo que la persona mayor pueda decidir permanecer en su hogar y mantener su independencia y autonomía”.³³

Además, el cuidado como derecho humano fue discutido y concordado en las Conferencias Regionales de la Mujer de América Latina y el Caribe que integran los gobiernos, los mecanismos para el adelanto de la mujer (MAM), las organizaciones de mujeres y de la sociedad civil, junto con los organismos especializados del sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos³⁴.

³¹ Pautassi, «El Derecho al cuidado. De la conquista a su ejercicio efectivo», p. 6.

³² ONU: Asamblea General, «Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad», A/RES/61/10, art. 28.2.c (2007).

³³ OEA, «Convención interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores», A-70, art. 12 (2015).

³⁴ Pautassi, «El Derecho al cuidado. De la conquista a su ejercicio efectivo», p. 7.

En la Conferencia de Quito de 2007, se habló por primera vez sobre el “derecho a cuidar, a ser cuidado y a cuidarse”³⁵. En las cinco posteriores Conferencias Regionales de la Mujer de América Latina y el Caribe, celebradas en Brasilia (2010), República Dominicana (2013), Uruguay (2016), Santiago de Chile (2020) y Buenos Aires (2022), se reforzó el acuerdo, al entender al cuidado como un derecho humano, y así quedó plasmado en los consensos finales, donde se ampliaron las bases para el diseño de sistemas de provisión de cuidado basado en derechos³⁶.

Así, el Consenso de Brasilia reconoció:

Que el acceso a la justicia es fundamental para garantizar el carácter indivisible e integral de los derechos humanos, incluido el derecho al cuidado. Señalando que el derecho al cuidado es universal y requiere medidas sólidas para lograr su efectiva materialización y la corresponsabilidad por parte de toda la sociedad, el Estado y el sector privado”. En la Estrategia de Montevideo (2016) se identifica a la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado como uno de los nudos estructurales a modificar de manera explícita para alcanzar sociedades más justas y sostenibles y “cerrar la brecha entre la igualdad de jure y de facto mediante el fortalecimiento de las políticas públicas para garantizar la autonomía y el ejercicio pleno de los derechos humanos de todas las mujeres y niñas, superando discriminaciones, prejuicios y resistencias.”³⁷

Posteriormente, en el compromiso de Santiago de Chile de 2020, se concordó:

*Diseñar sistemas integrales de cuidado desde una perspectiva de género, interseccionalidad e interculturalidad y de derechos humanos que promuevan la corresponsabilidad entre mujeres y hombres, Estado, mercado, familias y comunidad, e incluyan políticas articuladas sobre el tiempo, los recursos, las prestaciones y los servicios públicos universales y de calidad, para satisfacer las distintas necesidades de cuidado de la población, como parte de los sistemas de protección social”.*³⁸

Ya en 2022, el Compromiso de Buenos Aires estableció:

³⁵ Laura C. Pautassi, *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*, vol. 87, Serie Mujer y Desarrollo (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2007), <https://hdl.handle.net/11362/5809>.

³⁶ Pautassi, «El Derecho al cuidado. De la conquista a su ejercicio efectivo». p. 8.

³⁷ CEPAL, «Consenso de Brasilia», LC/L.3309, p. 2 (2010).

³⁸ CEPAL, «Compromiso de Santiago», LC/CRM.14/6, apartado 26 (2020).

Reconocer el cuidado como un derecho de las personas a cuidar, a ser cuidadas y a ejercer el autocuidado sobre la base de los principios de igualdad, universalidad y corresponsabilidad social y de género y, por lo tanto, como una responsabilidad que debe ser compartida por las personas de todos los sectores de la sociedad, las familias, las comunidades, las empresas y el Estado, adoptando marcos normativos, políticas, programas y sistemas integrales de cuidado con perspectiva de interseccionalidad e interculturalidad, que respeten, protejan y cumplan los derechos de quienes reciben y proveen cuidados de forma remunerada y no remunerada, que prevengan todas las formas de acoso sexual y laboral en el mundo del trabajo formal e informal y que liberen tiempo para que las mujeres puedan incorporarse al empleo y a la educación, participar en la vida pública, en la política y en la economía, y disfrutar plenamente de su autonomía.³⁹

El Compromiso de Buenos Aires también establece la urgencia y necesidad de:

Adoptar marcos normativos que garanticen el derecho al cuidado a través de la implementación de políticas y sistemas integrales de cuidado desde las perspectivas de género, interseccionalidad, interculturalidad y derechos humanos, y que incluyan políticas articuladas sobre el tiempo, los recursos, las prestaciones y los servicios públicos universales y de calidad en el territorio (...) Diseñar y aplicar políticas de Estado que favorezcan la corresponsabilidad de género y permitan superar los perjudiciales roles, comportamientos y estereotipos sexistas mediante normativas orientadas a establecer o ampliar las licencias parentales para las diversas formas de familias, así como otros permisos de cuidado de personas en situación de dependencia, incluidos permisos de paternidad irrenunciables e intransferibles.⁴⁰

Estos consensos regionales tienen estrecha relación con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, específicamente con el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 5, que entiende que el trabajo de cuidados no remunerado debe ser cubierto a través de servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social⁴¹, y con el ODS 10, que trata sobre la reducción de desigualdades.⁴²

Por otro lado, vale mencionar que la importancia del cuidado también fue planteada por el Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino) a través del Proyecto de Ley

³⁹ CEPAL, «Compromiso de Buenos Aires», LC/CRM.15/6/Rev.1, apartado 8 (2023).

⁴⁰ CEPAL, «Compromiso de Buenos Aires», apartado 9.

⁴¹ Naciones Unidas, «La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe», LC/G.2681-P/Rev.3 § (2018).

⁴² Pautassi, «El Derecho al cuidado. De la conquista a su ejercicio efectivo», p. 8.

Marco de Sistema Integral de Cuidados en 2012⁴³ y de la Ley Modelo sobre Economía del Cuidado.⁴⁴ También, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM/ OEA) elaboró la Ley Modelo Interamericana de Cuidados (OEA/CIM, 2022). Además, en el 48° periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, celebrado en 2021, la República Argentina presentó, junto con México y el apoyo de 50 Estados, la Declaración Internacional sobre la Importancia del Cuidado en el Ámbito de los Derechos Humanos⁴⁵.

IV. ¿Qué políticas públicas pueden implementarse para asegurar el derecho al cuidado? Ejemplos de 3 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

Las políticas públicas de cuidado están dirigidas a satisfacer las necesidades físicas y emocionales de toda la población, a veces con foco en la población considerada “dependiente”. Esto es, infancias y adolescencias (especialmente primera infancia), adultos mayores que necesitan cuidados y personas con discapacidad que necesitan cuidados⁴⁶. Es importante enfatizar que todas las personas requieren de cuidados en algún momento de sus vidas y, también, que aquellas consideradas “dependientes” no necesariamente requieren de cuidados permanentes, incluso pudiendo ser dadoras de cuidado en determinadas circunstancias. Por ejemplo, las personas con discapacidad son vistas por algunos modelos regulatorios como receptoras de cuidado cuando, a menudo, también son quienes cuidan de otros⁴⁷. Algunas políticas de cuidado, como la que se discute en la actualidad en la Argentina⁴⁸, incluyen como destinatario a la población de trabajadores y trabajadoras del cuidado, al mencionar condiciones de empleo formales y salario digno⁴⁹.

Como ya adelantamos, el objetivo de esta opinión es identificar, presentar y desarrollar ejemplos de políticas públicas de cuidado vinculadas a la primera infancia, que fueron elaboradas e implementadas en 3 países escandinavos que pertenecen a la OCDE: Noruega, Suecia e Islandia. Elegimos reseñar estos países por dos motivos. En primer lugar, según UNICEF, que examinó las políticas públicas de conciliación familiar

⁴³ Parlatino, «Proyecto de Ley Marco de Sistema Integral de Cuidados» (2012), https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/proyecto-sistema-integral-pma-30-nov-2012.pdf.

⁴⁴ Parlatino, «Ley Marco sobre Economía del Cuidado» (2013), https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-economia-cuidado-pma-19-oct-2013.pdf.

⁴⁵ Pautassi, «El Derecho al cuidado. De la conquista a su ejercicio efectivo», p. 8.

⁴⁶ Pautassi, «El Derecho al cuidado. De la conquista a su ejercicio efectivo», p. 8.

⁴⁷ CEDAW, «Recomendación General N° 24: La mujer y la salud» (1999); CDPD, «Observación General N° 2 sobre el Artículo 9: Accesibilidad», CRPD/C/GC/2 (2014); CDPD, «Observación General N° 3 sobre las mujeres y las niñas con discapacidad», CRPD/C/GC/3 (2016).

⁴⁸ Congreso de la Nación, «Proyecto de ley N° 0008-PE-2022, titulado “Cuidar en Igualdad Sistema Integral de Políticas de Cuidados en la Argentina (SINCA)” (2022).

⁴⁹ Rodríguez Enriquez y Marzonetto, «Organización social del cuidado y desigualdad».

adoptadas por 41 países de ingresos altos y medios, Noruega, Suecia e Islandia ocupan los tres primeros puestos en el ranking de mejores políticas públicas de conciliación de vida laboral y familiar, teniendo en cuenta cuatro indicadores: la duración de la licencia materna; la duración de la licencia paterna; la proporción de niñas menores de tres años en centros de cuidado infantil; y la proporción de niñas entre la edad de tres años y la edad escolar obligatoria en centros de cuidado infantil o preescolares⁵⁰.

En segundo lugar, la OCDE ha sido pionera en monitorear y documentar las políticas de primera infancia en los países que la integran, una labor que ha quedado plasmada en los informes “Starting Strong”, publicados desde 2001 y que hasta la fecha alcanzan su sexta edición⁵¹. En el último informe del 2022, los tres países seleccionados destacaron dentro del top 5 de países que más presupuesto invierten en educación inicial de niños menores de 5 años⁵², y con los mejores resultados dentro de las cinco áreas evaluadas para determinar la calidad de las políticas de cuidado de primera infancia; a saber: el currículo y pedagogía de sus establecimientos, los estándares de calidad, gobernanza y financiamiento internos, la participación familiar y comunitaria, el monitoreo y datos, y el desarrollo de la fuerza laboral⁵³.

Pero, además, y como argumentaremos más adelante con mayor detalle, el modelo seguido por estos tres países nórdicos no solamente se destaca por los resultados que produce en términos de cuidado, igualdad de género, educación y bienestar, en resumen, de protección y avance de los derechos humanos, sino también por su estructura regulatoria simplificada y el alto grado de responsabilidad fiscal. Es decir, que muchas de las políticas en materia de cuidado analizadas resultarían claramente aplicables en el contexto latinoamericano y, sugerimos, son quizá especialmente efectivas en relación con el costo financiero para las comunidades políticas que las han implementado.

En este marco, las políticas de cuidado de Suecia, Islandia y Noruega también destacan como modelo, pues apuntan a la *(de)generización*⁵⁴ de los arreglos de cuidado; esto es, la

⁵⁰ Yekaterina Chzhen, Anna Gromada, y Gwyther Rees, *Are the world's richest countries family friendly. Policy in the OECD and EU* (Florence: UNICEF Office of Research, 2019).

⁵¹ En efecto, los informes "Starting Strong" son una serie de publicaciones de la OCDE que se centran en la política y práctica de la educación y atención a la primera infancia (EAPI) en los países que la integran. Estos informes tienen por objetivo proporcionar una visión integral de cómo los diferentes sistemas de EAPI operan, cómo están financiados, cómo se garantiza su calidad, y cómo se pueden mejorar para ofrecer mejores resultados para las niñas y sus familias.

⁵² OCDE, *Starting Strong VI: Supporting Meaningful Interactions in Early Childhood Education and Care, Starting Strong* (Paris: OCDE Publishing, 2021), p. 25.

⁵³ OCDE, *Starting Strong*, pp. 28-42.

⁵⁴ Steven Saxonberg, «From Defamilialization to Degenderization: Toward a New Welfare Typology1», *Social Policy & Administration* 47, n.º 1 (2013): pp. 26-49, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2012.00836.x>.

co-responsabilidad entre padres y madres. Esta conclusión está en consonancia con investigaciones comparativas previas, que asocian a los países escandinavos con un modelo de “doble ingreso/doble cuidador” que incluye licencias parentales remuneradas para ambos progenitores, junto con servicios accesibles de educación y cuidado en la primera infancia⁵⁵; y que justifican, por tanto, aún más nuestra inclinación por tomar como ejemplos paradigmáticos de buenas prácticas a las políticas de cuidado implementadas en estos países en particular.

En este marco, como dijimos en la introducción, creemos que tener un pantallazo de estos modelos regulatorios aporta una mirada de derecho comparado a la conversación que está teniendo lugar en muchos países de nuestra región, y demuestran que existe una diversidad de maneras de implementar políticas de cuidado que pueden ser exitosas, atendiendo a las características demográficas del país, sistema jurídico, recursos y organización política. Se trata, entonces, de evidenciar las distintas modalidades mediante las cuales el derecho al cuidado puede concretarse en acciones tangibles, bajo un enfoque de género y de derechos humanos y en consonancia, específicamente, con el artículo 26 de la CADH.

A la luz de estas consideraciones, nuestro análisis se estructura bajo tres pilares: el tiempo para cuidar, los servicios para cuidar, y el dinero para cuidar⁵⁶. Es decir, licencias familiares y parentales remuneradas, que refuercen la igualdad de género; instituciones de cuidado accesibles para la primera infancia, que estén disponibles inmediatamente después de la finalización de las licencias parentales; y transferencias de ingresos con fines del cuidado, que no sean condicionales⁵⁷.

⁵⁵ Anne Lise Ellingsæter y Arnlaug Leira, «Introduction», en *Politicising Parenthood in Scandinavia* (Policy Press, 2006), pp. 1-24, <https://bristoluniversitypressdigital.com/display/book/9781847421593/ch001.xml>.

⁵⁶ Ver, por ejemplo: Laura Pautassi y Natalia Gherardi, «El derecho al cuidado: de la crisis a las regulaciones para su ejercicio», *Revista de Derecho de Privado y comunitario*, 2020, pp. 341-60; Sofia Scasserra y Flora Partenio, «Precarización del trabajo y estrategias de trabajadoras en plataformas digitales: trabajo desde el hogar, organización sindical y disputa por derechos en el contexto de la pandemia del Covid-19», *Sociologías* 23 (20 de septiembre de 2021): pp. 174-206, <https://doi.org/10.1590/15174522-112307>; Jane Lewis y Susanna Giullari, «The Adult Worker Model Family, Gender Equality and Care: The Search for New Policy Principles and the Possibilities and Problems of a Capabilities Approach», *Economy and Society* 34, n.º 1 (febrero de 2005): pp. 76-104, <https://doi.org/10.1080/0308514042000329342>; Nicole Bidegain y Coral Calderón, eds., *Los cuidados en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018); Carolina Berardi, «Las políticas públicas de cuidado en Argentina», *Cátedra Paralela*, n.º 17 (29 de diciembre de 2020): pp. 157-81, <https://doi.org/10.35305/cp.vi17.60>.

⁵⁷ Maxine Molyneux, «Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progres/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme», *Social Policy & Administration*, 2006, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9515.2006.00497.x>.

III.a. Tiempo para cuidar

Por “tiempo para cuidar”, en particular de la primera infancia, la literatura refiere a las licencias parentales. El derecho al cuidado exige que estas licencias sean amplias, pagas, no hagan diferencias arbitrarias entre madres y padres, o entre hijos e hijas biológicas y adoptados, y que no dependan de la formalidad o no del empleo de los progenitores (es decir, que sean universales).

En Noruega, el sistema de licencias por maternidad y paternidad es uno de los más completos del mundo⁵⁸. Según el citado informe de UNICEF del 2019, el país sobresale por ofrecer el periodo de licencia por maternidad más extenso entre los países nórdicos tanto en términos de semanas efectivas como de semanas ajustadas por la tasa de cobertura salarial⁵⁹: brinda un período de licencia de 49 semanas (lo cual equivale a casi un año) con una cobertura del 100% del salario, o de 59 semanas (lo cual equivale a 13 meses y medio) con una cobertura del 80%⁶⁰. Asimismo, se destinan 6 semanas adicionales exclusivamente para la madre antes del parto, las cuales no forman parte del plazo contemplado para la licencia por maternidad⁶¹. Estas 6 semanas adicionales no se aplican en casos de licencia por adopción, aunque la licencia en estos supuestos sigue siendo una de las más amplias del mundo, extendiéndose entre las 46 o 56 semanas, según la cobertura elegida, en tales casos. En ese sentido, los únicos supuestos en donde no se concede licencia por adopción es en caso de adopción de un hijastro o si el hijo o hija tiene más de 15 años⁶².

Ahora bien, un punto relevante a considerar es que este no fue siempre el marco legal en materia de licencias. Por el contrario, fue el resultado de una transformación que se extiende a lo largo de las últimas décadas. Respecto a las licencias por maternidad, hasta 1977, las madres trabajadoras en Noruega solo tenían derecho a 12 semanas de licencia no remunerada. Fue recién tras reformas progresivas y escalonadas que comenzaron entonces, y que se extendieron a lo largo de los años, que se conquistó el derecho a casi un año completo de licencia remunerada⁶³. Las reformas escalonadas dan tiempo al sector privado y público a adaptarse a los cambios regulatorios, y se condicen con el principio

⁵⁸ Ann-Zofie Duvander et al., «Parental leave policies and continued childbearing in Iceland, Norway, and Sweden», *Demographic Research* 40 (2019): pp. 1501-28.

⁵⁹ Chzhen, Gromada, y Rees, *Are the world's richest countries family friendly. Policy in the OECD and EU*, p. 7.

⁶⁰ «Parental benefit in Norway | Nordic cooperation», accedido 7 de septiembre de 2023, <https://www.norden.org/en/info-norden/parental-benefit-norway>.

⁶¹ «Parental benefit in Norway | Nordic cooperation».

⁶² «Parental benefit in Norway | Nordic cooperation».

⁶³ Aline Bütikofer, Julie Riise, y Meghan M. Skira, «The Impact of Paid Maternity Leave on Maternal Health», *American Economic Journal: Economic Policy* 13, n.º 1 (febrero de 2021): pp. 67-105, <https://doi.org/10.1257/pol.20190022>.

progresividad de los derechos humanos⁶⁴. La evidencia indica que la ampliación en el régimen de licencia de maternidad ha tenido enormes impactos en la salud y el bienestar de las madres, incluyendo mejoras en su salud metabólica, mental y general, además de estar correlacionado con la promoción de comportamientos saludables como el ejercicio y la reducción del tabaquismo⁶⁵. Estos beneficios en concreto fueron especialmente relevantes para los casos de madres solteras, migrantes y de bajos ingresos⁶⁶.

Por su parte, respecto a la licencia por paternidad, Noruega otorgó a los padres el derecho a la licencia por cuidado infantil en 1977 y a la licencia por paternidad en 1978. Y, desde entonces, la flexibilidad y duración de esta licencia también han experimentado varias expansiones significativas a lo largo de los años. En la actualidad, los progenitores varones tienen derecho a un total de 12 meses de licencia, con la posibilidad de que cada uno de los progenitores tome un año adicional de licencia inmediatamente al término de estos primeros 12 meses iniciales⁶⁷. La evolución y expansión del segmento de la licencia dedicado exclusivamente a los padres refleja un cambio cultural significativo hacia una mayor equidad en las responsabilidades de cuidado⁶⁸.

Finalmente, se abre la posibilidad de que, en hogares monoparentales, quien esté asumiendo las tareas de cuidado asuma para sí los dos años de licencia; y que otras personas que cuiden al niño también tengan derecho a este permiso, lo que da cuenta de la flexibilidad del régimen de licencias noruego⁶⁹.

Por su parte, Suecia también incorpora una evolución progresiva pero sostenida de ampliación en el esquema de licencias, desde su instauración inicial en 1974; momento en el que los beneficios de maternidad fueron extendidos a ambos padres de igual manera, marcando un hito como el primer país en otorgar igualdad de derechos. Durante esa etapa inicial, el tiempo total de licencia se estableció en seis meses, con una compensación relacionada con los ingresos. En ese entonces, eran aún pocos los padres que tomaban la licencia, promediando menos del 1% durante la década de los setenta⁷⁰.

⁶⁴ Bütikofer, Riise, y Skira, «The Impact of Paid Maternity Leave on Maternal Health» p. 102.

⁶⁵ Bütikofer, Riise, y Skira, «The Impact of Paid Maternity Leave on Maternal Health» p. 102.

⁶⁶ Bütikofer, Riise, y Skira, «The Impact of Paid Maternity Leave on Maternal Health» p. 102.

⁶⁷ «Parental benefit in Norway | Nordic cooperation».

⁶⁸ Duvander et al., «Parental leave policies and continued childbearing in Iceland, Norway, and Sweden». pp. 1507-1510.

⁶⁹ Clara Albrecht, Anita Fichtl, y Peter Redler, «Fathers in Charge? Parental Leave Policies for Fathers in Europe», *Ifo DICE Report* 15, n.º 1 (2017): pp. 49-51.

⁷⁰ Duvander et al., «Parental leave policies and continued childbearing in Iceland, Norway, and Sweden», pp. 1507-1510.

Este escenario comenzó a transformarse progresivamente con la implementación de políticas públicas inclusivas que acompañaron la ampliación de licencias. En 1995, se introdujo una cuota reservada para los padres de un mes de licencia paga, estímulo que se vio reforzado con la adición de un segundo mes en 2002. Esta reforma no solo amplió los beneficios para los padres, sino que extendió la duración total de la licencia parental a 16 meses. Este avance normativo se vio acompañado por una marcada mejora en la tasa de utilización de la licencia por parte de los varones, incrementándose alrededor del 90% después de su implementación⁷¹.

La estructura contemporánea del sistema tiene como objetivos la equidad y la flexibilidad. En la actualidad, se otorgan 480 días de licencia parental a dividir equitativamente entre ambos progenitores cuando nace o se adopta un niño, un enfoque que promueve una división justa de las responsabilidades de cuidado⁷². Es importante destacar que, desde 2016, se estipula que cada padre tiene 90 días intransferibles a su pareja, asegurando que ambos progenitores tengan tiempo reservado exclusivamente para ellos. En el caso de padres solteros, se les otorga el beneficio completo de 480 días⁷³.

Asimismo, durante el primer año del niño, ambos progenitores tienen la oportunidad de tomar el beneficio de licencia parental al mismo tiempo, por no más de 30 días (los llamados “días dobles”); y se les pide que ambos también tomen 384 días de beneficio parental antes del cuarto cumpleaños del niño, mientras que los 96 días restantes pueden ser guardados y usados, a más tardar, antes de que aquel cumpla 12 años o termine el quinto grado.⁷⁴

Esta flexibilidad para el uso de la licencia a lo largo del tiempo es una característica distintiva del sistema sueco, que permite a los padres ir distribuyendo su licencia durante una parte considerable de los años preescolares y escolares de su hijo o hija⁷⁵ y promueve la igualdad de género y la responsabilidad del cuidado real.

⁷¹ Diane Sainsbury, «Policy Constructions, Immigrants’ Social Rights and Gender: The Case of Swedish Childcare Policies», *Journal of European Social Policy* 29, n.º 2 (1 de mayo de 2019): pp. 213-27, <https://doi.org/10.1177/0958928718762311>; Duvander et al., «Parental leave policies and continued childbearing in Iceland, Norway, and Sweden», pp. 1507-1509.

⁷² Sainsbury, «Policy Constructions, Immigrants’ Social Rights and Gender».

⁷³ Chzhen, Gromada, y Rees, *Are the world’s richest countries family friendly. Policy in the OECD and EU*, p. 6.

⁷⁴ «Sweden - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission», accedido 29 de septiembre de 2023, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1130&intPageId=4808&langId=en>.

⁷⁵ Ann-Zofie Duvander, Trude Lappegard, y Mats Johansson, «Impact of a Reform Towards Shared Parental Leave on Continued Fertility in Norway and Sweden», *Population Research and Policy Review* 39, n.º 6 (1 de diciembre de 2020): pp. 1205-29, <https://doi.org/10.1007/s11113-020-09574-y>.

Finalmente, Islandia, desde el año 2000, ha llevado a cabo reformas significativas en su política de licencias parentales. Originalmente establecida con una duración de seis meses en 1987, la licencia fue extendida a nueve meses en el 2000, marcando una transición en la distribución de responsabilidades de cuidado⁷⁶. En enero de 2021, se realizó una nueva ampliación, estableciendo un total de 12 meses de licencia, que se dividen en tres cuotas: tres meses para la madre, tres meses para el padre y seis meses para ser distribuidos a discreción entre ambos⁷⁷. En ningún caso se admite tomar la licencia en períodos menores de 2 semanas a la vez; y se obliga a la madre a entrar de licencia las primeras dos semanas después del parto⁷⁸. Cada progenitor tiene derecho a recibir el 80% de su salario durante su periodo de licencia, aunque este monto ha fluctuado a lo largo de los años debido a diversas crisis económicas y recuperaciones posteriores⁷⁹. Este sistema de cuotas separadas, no transferibles, incentiva la equidad de género y fomenta la participación laboral universal en el país⁸⁰, ya que apunta a redistribuir el involucramiento de madres y padres en la crianza de sus hijos/as, de forma equitativa y corresponsable, y así evitar que la aplicación de licencias refuerce, en lugar de revertir, desigualdades de género dentro y fuera del hogar.

Ahora bien, a pesar del avance que esta política representa, no está exenta de problemas. Los hogares monoparentales se encuentran en una desventaja significativa, ya que, a diferencia de Noruega y Suecia, están privados de la cuota de licencia que se otorga a los progenitores varones, accediendo a un máximo de seis meses de licencia pagada. Esto ha generado un llamado generalizado para una extensión de la licencia en estos casos, más aún considerando el “vacío de cuidado” presente en Islandia, donde los niños suelen ingresar al preescolar a los dos años, creando un periodo de tiempo considerable sin una solución de cuidado infantil estatal⁸¹. Asimismo, la existencia de una significativa brecha salarial de género, donde las mujeres percibían solo el 61% del salario de los hombres en

⁷⁶ Ásdís A. Arnalds et al., «Constructing fatherhood in the North and South: Paid parental leave, work and care in Iceland and Spain», *Acta Sociologica* 65, n.º 1 (2022).

⁷⁷ Kristjana Einarsdóttir, «Changes in Maximum Parental Leave Payment in Iceland and Total Fertility Rates», *Scandinavian Journal of Public Health* 51, n.º 2 (1 de marzo de 2023): pp. 197-203, <https://doi.org/10.1177/14034948211029059>.

⁷⁸ «Maternity/Paternity leave in Iceland | Nordic cooperation», accedido 29 de septiembre de 2023, <https://www.norden.org/en/info-norden/maternitypaternity-leave-iceland..>

⁷⁹ Einarsdóttir, «Changes in Maximum Parental Leave Payment in Iceland and Total Fertility Rates», p. 197.

⁸⁰ Kiana Boroumand, «Lone Motherhood and Welfare Feminism: A Comparative Case Study of Iceland and Denmark», *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 29 (6 de octubre de 2021), p. 120, <https://doi.org/10.1093/sp/jxab036>.

⁸¹ Boroumand, «Lone Motherhood and Welfare Feminism: A Comparative Case Study of Iceland and Denmark» p. 150.

2017, resulta en disparidades en los pagos de las licencias y en su duración, con las mujeres tomando licencias más prolongadas que los hombres⁸².

Sin embargo, y a pesar de estas dificultades, Islandia ha mantenido un índice elevado de participación de los padres en el aprovechamiento de la licencia por paternidad,⁸³ aunque ha evidenciado una reducción desde la crisis económica de 2008. Además, las reformas continuas reflejan una dedicación consistente a mejorar y adaptar la política de cuidado a las necesidades de la sociedad, como se observa en las extensiones de las cuotas de licencia parental realizadas en 2019 y 2020⁸⁴.

En resumen, los sistemas de licencia parental en Noruega, Suecia e Islandia se distinguen por su enfoque progresivo y equitativo hacia la ampliación de estas licencias, manifestando un compromiso con la igualdad de género y el bienestar de las familias. Más allá de sus particularidades individuales, los tres países disponen de extensas licencias, tanto maternas como paternas, con un énfasis especial en fomentar la participación activa de ambos progenitores en el cuidado infantil desde una edad temprana. Además, ofrecen una notable flexibilidad, permitiendo a los usuarios decidir cómo emplear estas licencias a lo largo de los primeros años de vida del niño.

Los esquemas de licencias implementados en los tres países escandinavos no constituyen un escenario lejano ni, mucho menos, imposible para el contexto de nuestra región. Por ejemplo, el proyecto de ley "Cuidar en Igualdad: Sistema Integral de Políticas de Cuidados en la Argentina (SINCA)", presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional en mayo de 2022 y aprobado en agosto de 2023 por las comisiones de Mujeres y Diversidad, Legislación del Trabajo y Presupuesto de la Cámara de Diputados, propone una reforma integral de los sistemas de licencias. Similar al modelo de Noruega, Suecia e Islandia, este proyecto pretende la ampliación progresiva de los días de licencia, que está en línea con la obligación estatal emanada del art. 26 CADH de impulsar el desarrollo progresivo de los derechos sociales, económicos y culturales. Así, el nuevo proyecto expande la licencia por maternidad a 126 días, e incluye una ampliación escalonada de la

⁸² Chzhen, Gromada, y Rees, *Are the world's richest countries family friendly. Policy in the OECD and EU*, p. 19; Guðný Björk Eydal y Ingólfur V. Gíslason, «Caring Fathers and Parental Leave in Prosperous Times and Times of Crisis: The Case of Iceland», en *Fatherhood in the Nordic Welfare States* (Policy Press, 2014), pp. 325-46, <https://bristoluniversitypressdigital.com/display/book/9781447310495/ch015.xml>.

⁸³ Eydal y Gíslason, «Caring Fathers and Parental Leave in Prosperous Times and Times of Crisis», p. 327.

⁸⁴ Arnalds et al., «Constructing fatherhood in the North and South: Paid parental leave, work and care in Iceland and Spain», p. 89.

licencia por paternidad, por año tras la vigencia de la ley, que termina por igualarse a la actual licencia por maternidad 90 días⁸⁵.

Esta ampliación, lejos de ser inaccesible en el contexto Latinoamericano, es fiscalmente factible. Según lo demuestra un estudio que han realizado UNICEF y ELA, los costos fiscales asociados a la ampliación del régimen de licencias implicarían un incremento del financiamiento de tan solo el 0,1% del PBI en comparación con el régimen actual, lo que representa un esfuerzo fiscal dentro de las posibilidades del sector público nacional⁸⁶.

Finalmente, este proyecto también va en consonancia con los modelos nórdicos en cuanto a su flexibilidad a la hora de regular la concesión del tiempo para cuidar. Por ejemplo, admite que los 129 días de licencia por maternidad se repartan durante los 45 días anteriores al parto y hasta 81 días posteriores, con opción de usar 30 previos y 96 luego del nacimiento. Asimismo, tal como lo hicieron los países estudiados, contempla licencias especiales, como las licencias ampliadas en caso de nacimientos o adopciones múltiples, para futuros adoptantes, o en casos de hijos con discapacidad o enfermedades crónicas⁸⁷.

III.b. Servicios para cuidar

Por “servicios para cuidar”, en particular de la primera infancia, la literatura entiende instituciones que reciben a niños y niñas desde la edad en que termina la licencia parental paga (6, 8, 12, 18 meses, según país y empleo) hasta la edad de escolaridad obligatoria (que suele ser entre los 4 y 6 años, dependiendo del país). La literatura llama a estos servicios como de Cuidado y Educación en la Primera Infancia (ECEC, por sus siglas en inglés). El derecho al cuidado exige que estos servicios estén disponibles y sean accesibles a toda la población, de forma universal, con perspectiva de género, interseccional e intercultural.

En Noruega, los establecimientos de ECEC tienen como objetivo central satisfacer las necesidades de cuidado y juego de las niñas, así como fomentar el aprendizaje y el

⁸⁵ Congreso de la Nación, Proyecto de ley N° 0008-PE-2022, titulado “Cuidar en Igualdad Sistema Integral de Políticas de Cuidados en la Argentina (SINCA).

⁸⁶ ELA y UNICEF, «¿Por qué Argentina necesita un sistema nacional integral de cuidados? | UNICEF», 4 de octubre de 2022,

<https://www.unicef.org/argentina/informes/por-que-argentina-necesita-un-sistema-nacional-integral-de-cuidados>.

⁸⁷ Congreso de la Nación, Proyecto de ley N° 0008-PE-2022, titulado “Cuidar en Igualdad Sistema Integral de Políticas de Cuidados en la Argentina (SINCA).

desarrollo formativo, sentando las bases para su desarrollo integral⁸⁸. Aunque no son obligatorios, todo niño y niña tiene derecho a un cupo en una institución subvencionada por el Estado desde que cumple 1 año de edad, pudiendo beneficiarse de estos servicios hasta los 6 años, momento en el que comienzan su educación primaria obligatoria⁸⁹.

La administración de estos espacios recae sobre los municipios, que tienen la labor de asegurar una oferta suficiente para satisfacer la demanda. La mayoría de los niños y niñas asisten a los *kindergarten*, que representan la modalidad basada en centros de la ECEC. No obstante, para atender las variadas necesidades de todas las familias, existe también la opción de educación en casa mediante *kindergartens* familiares⁹⁰.

La estructuración y desarrollo de estos centros está regida por el Marco para *Kindergartens*, una directriz que estandariza los contenidos de aprendizaje y las tareas a través de todas los ECEC, garantizando así una formación homogénea tanto en instituciones públicas como privadas, y tanto en centros como en ECEC en casa. Este marco es una responsabilidad del Ministerio de Educación e Investigación, mientras que la Dirección Noruega para la Educación y Capacitación supervisa el desarrollo de los *Kindergartens*, estableciendo que, independientemente del municipio, los *Kindergartens* privados deben recibir el mismo financiamiento que los públicos. Aproximadamente el 50% de los niños asisten a un *Kindergartens* privado, siendo su propietario el encargado de garantizar su operación, acorde a las normas y regulaciones establecidas, mientras que la municipalidad se encarga de supervisar tanto las instituciones privadas como las públicas⁹¹.

Bajo este riguroso sistema, los ECEC se han establecido como pilares cruciales para las familias noruegas, facilitando de forma significativa la conciliación de las labores familiares y laborales⁹². Un notable 97% de los niños entre 3 y 5 años, junto con un 82,5% de los infantes de entre 1 y 2 años, están inscritos en estos centros, donde pasan la mayoría de su jornada diaria⁹³.

⁸⁸ «Early childhood education and care», accedido 10 de septiembre de 2023, <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/norway/early-childhood-education-and-care>.

⁸⁹ «Early childhood education and care».

⁹⁰ «Early childhood education and care».

⁹¹ «Early childhood education and care».

⁹² Svein Erik Tuastad, Elisabeth Bjørnstad, Marit Alvestad, «Contested quality: The struggle over quality, play and preschooling in Norwegian early childhood education and care», en *Policification of Early Childhood Education and Care*, pp. 156-157 (Routledge, 2019).

⁹³ Tuastad, Bjørnstad, y Marit, «Contested quality: The struggle over quality, play and preschooling in Norwegian early childhood education and care», p. 157.

Si bien estos establecimientos promueven la diversidad al congregar a niños y niñas de diferentes sectores, no pueden ignorarse las disparidades significativas, en particular en los centros privados, que muchas veces ofrecen servicios de mayor calidad. A pesar de esto, la política noruega ha logrado mantener un costo anual accesible para las familias, gracias a subsidios gubernamentales, lo que ha resultado en un monto máximo de 3200 euros anuales⁹⁴.

La inclusión social desde las primeras etapas de vida, facilitada por el amplio acceso a la ECEC, no solo promueve la igualdad y la cohesión social, sino que también representa una estrategia efectiva para fomentar una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral, contribuyendo, de esta manera, a la mejora en las tasas de fertilidad. El modelo noruego, con su enfoque multidimensional que considera factores de género, equidad social y derechos del niño/a, destaca como un ejemplo de buena práctica en el marco del desarrollo sostenible y la justicia social, demostrando el valor intrínseco de garantizar una educación y cuidado de calidad desde la primera infancia⁹⁵.

En esta misma línea, en Suecia, desde la reforma estructural de preescolar que tuvo lugar en el país en 2003, se otorgó a los gobiernos locales la responsabilidad de proveer educación preescolar gratuita⁹⁶. Dicha responsabilidad se extiende hoy hasta asegurar una cobertura casi universal, respaldada por una tradición de largo recorrido de servicios públicos de cuidado infantil de amplio alcance y alta calidad⁹⁷.

A su vez, al igual que sucede en Noruega, los niños menores de 12 meses generalmente no acuden a las guarderías, gracias a las amplias licencias de maternidad y paternidad que predominan en el país y que se detallaron en la sección anterior⁹⁸. En el caso de Suecia, la tasa de asistencia de niños menores de tres años es del 51%, una cifra que solo es superada por unos pocos países en Europa⁹⁹.

⁹⁴ Tuastad, Bjørnstad, y Marit, «Contested quality: The struggle over quality, play and preschooling in Norwegian early childhood education and care», p. 157.

⁹⁵ Vicente Díaz Gandasegui, Begoña Elizalde-San Miguel, y Maria T. Sanz, «Back to the Future: A Sensitivity Analysis to Predict Future Fertility Rates Considering the Influence of Family Policies—The Cases of Spain and Norway», *Social Indicators Research* 154, n.º 3 (1 de abril de 2021): p. 943, <https://doi.org/10.1007/s11205-020-02566-7>.

⁹⁶ Sainsbury, «Policy Constructions, Immigrants' Social Rights and Gender», p. 222.

⁹⁷ Sainsbury, «Policy Constructions, Immigrants' Social Rights and Gender», p. 222.

⁹⁸ Liisa Uusimäki et al., «Parental Involvement in ECEC in Finland and in Sweden», en *Nordic Families, Children and Early Childhood Education*, ed. Susanne Garvis et al., Studies in Childhood and Youth (Cham: Springer International Publishing, 2019), p. 84, https://doi.org/10.1007/978-3-030-16866-7_5.

⁹⁹ Uusimäki et al., «Parental Involvement in ECEC in Finland and in Sweden», p. 84.

La literatura destaca a Suecia, particularmente, por su inclusión de familias inmigrantes en el marco de sus políticas de cuidado. A partir del año 2001, los niños que son hijos de padres desempleados o en período de licencia tienen derecho a un lugar en las guarderías por al menos 15 horas a la semana; una iniciativa que no solo busca apoyar a las familias, sino también fortalecer el contenido educativo de las instituciones de cuidado infantil. Este derecho se extendió posteriormente en 2003, para incluir a todos los niños de 4 y 5 años, garantizando su acceso a la educación preescolar sin costo alguno, y preparando a los niños de 6 y 7 años para su ingreso a la educación regular mediante clases preescolares gratuitas¹⁰⁰.

Esta tradición de cuidado infantil público tiene su origen en políticas adoptadas mucho antes de la reforma de 2003. Desde la Ley de Preescolar de 1975, Suecia ha experimentado una expansión significativa en los servicios de cuidado infantil, un movimiento que se afianzó con leyes subsiguientes, culminando con la introducción de una "max-tax" o tasa máxima en 2002, que estableció un límite en las tarifas de cuidado infantil como un porcentaje del ingreso familiar bruto. A lo largo de los años, estos desarrollos han facilitado no solo el acceso a los servicios de cuidado infantil, sino también su asequibilidad, asegurando que las tarifas que pagan los padres y madres representan solo una fracción de los costos totales¹⁰¹.

El impulso detrás de estas reformas no solo ha sido facilitar el empleo de los padres y madres, sino también fortalecer el componente educativo del cuidado infantil, subrayando la importancia de la educación en la primera infancia y expandiendo el concepto de "preescolar" para incluir una amplia gama de servicios de cuidado y educación. A partir de 1996, la responsabilidad administrativa nacional para el cuidado infantil fue transferida al organismo encargado de la educación, reforzando aún más el énfasis en la educación en la etapa preescolar¹⁰².

Es importante destacar que estas políticas y reformas han tenido un efecto significativo en la dinámica laboral y familiar de Suecia, fomentando altos niveles de empleo entre las madres y contribuyendo a una mayor equidad de género en el mercado laboral. De hecho, estos servicios han sido fundamentales para permitir a las madres de niños y niñas

¹⁰⁰ Sainsbury, «Policy Constructions, Immigrants' Social Rights and Gender», p. 222.

¹⁰¹ Gerard J. Van den Berg y Bettina M. Siflinger, «The effects of a daycare reform on health in childhood – Evidence from Sweden», *Journal of Health Economics* 81 (1 de enero de 2022): p. 102577, <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2021.102577>.

¹⁰² Van den Berg y Siflinger et al., «The effects of a daycare reform on health in childhood – Evidence from Sweden».

pequeñas continuar trabajando, representando una piedra angular en el régimen de políticas de género en Suecia¹⁰³.

Finalmente, en Islandia, el cuidado y la educación temprana de las niñas y niños también se lleva adelante mediante un sistema prescolar de amplia cobertura¹⁰⁴. Este sistema, conocido oficialmente como "playschool", permite a los niños iniciar su educación prescolar alrededor de los 18 a 24 meses de edad, intentando relacionar este inicio con el término de la licencia por maternidad, que, como se mencionó previamente, es de nueve meses¹⁰⁵.

Como se ha adelantado, existe en el país una brecha entre el final de la licencia parental y el inicio del prescolar, que se cubre a través del cuidado familiar diurno. En este contexto, aproximadamente el 80% de los niños entre 1.5 y 2 años asisten al prescolar, una proporción que aumenta hasta el 97% para niños entre 2.5 y 6 años¹⁰⁶. Este régimen de cuidado es de tiempo completo, con jornadas que varían entre 7.5 y 9 horas diarias, desarrollándose en instalaciones que cuentan con tres a cuatro aulas¹⁰⁷.

El financiamiento y la administración del sistema prescolar recae principalmente en los municipios, y no se establece una diferencia entre los prescolares privados y públicos en términos de financiamiento. Los servicios están arancelados según los ingresos de las familias, y representan entre el 12% y el 15% del costo real de mantenimiento de las escuelas¹⁰⁸. Este sistema educativo para la primera infancia no distingue según la edad de los niños y niñas, aplicándose las mismas leyes y normas para todas los menores de seis años. Esto incluye estándares uniformes para la educación de los docentes y la currícula¹⁰⁹.

¹⁰³ Van den Berg y Siflinger et al., «The effects of a daycare reform on health in childhood – Evidence from Sweden».

¹⁰⁴ Kristín Dýrfjörð, «How think tanks and literacy policies can be used as examples of neoliberal influences on Icelandic preschools», en *Policification of Early Childhood Education and Care* (Routledge, 2019), pp. 119-120.

¹⁰⁵ Dýrfjörð, «How think tanks and literacy policies can be used as examples of neoliberal influences on Icelandic preschools».

¹⁰⁶ «Statistics Iceland: Fewer Children and Staff in Pre-Primary Schools», Statistics Iceland, accedido 5 de septiembre de 2023, <https://statice.is/publications/news-archive/education/pre-primary-schools-2016/>.

¹⁰⁷ «Statistics Iceland».

¹⁰⁸ Susanne Garvis y Sivanés Phillipson, *Policification of Early Childhood Education and Care*, Early Childhood Education in the 21st Century 3 (Abingdon, Oxon New York, NY: Routledge, an imprint of the Taylor & Francis group, 2020).

¹⁰⁹ Dýrfjörð, «How think tanks and literacy policies can be used as examples of neoliberal influences on Icelandic preschools».

Sin embargo, como adelantamos con anterioridad, la participación laboral de las madres está considerablemente afectada por la brecha de tiempo existente entre el final de la licencia paga y la edad mínima para ingresar a los centros de primera infancia¹¹⁰. Aunque se están llevando a cabo discusiones para incrementar los servicios disponibles para la primera infancia, Islandia ya presenta una considerable inserción de niños y niñas de hasta 2 años en servicios de ECEC, superando incluso a países como España¹¹¹.

En conclusión, Noruega, Suecia e Islandia se destacan por ofrecer servicios de cuidado y educación temprana que sobresalen por su calidad y accesibilidad, gracias a la diversidad y flexibilidad de los programas disponibles. Respaldados por significativas inversiones estatales, estos países promueven que todas las familias, sin importar su situación socioeconómica, puedan beneficiarse de estos servicios esenciales en la primera infancia, lo que se refleja en una mejor conciliación entre responsabilidades familiares y laborales y en un impacto favorable en el desarrollo futuros de esos niños y niñas. De hecho, según el último informe “Starting Strong”, estos tres países han sido reconocidos por poseer las tasas más altas de niños de hasta tres años en entornos de educación y cuidado en la primera infancia, lo que constituye un indicador de éxito de esta política¹¹².

Compartiendo esta preocupación por la provisión de infraestructuras para el cuidado de los 3 países bajo estudio, en el contexto de Argentina, el mencionado proyecto “Cuidar en Igualdad” aboga por la universalización de la cobertura en materia de servicios de cuidado. Por esta razón, establece la obligación de impulsar el desarrollo y la ampliación de la infraestructura social para la provisión de servicios de cuidado, especialmente incluyendo la primera infancia. Esta obligación se traduce, en concreto, en el deber a cargo del Ministerio de Obras Públicas de destinar anualmente al menos el 8,5% de su presupuesto anual a la ampliación de la infraestructura pública de cuidados en el país, con equidad y priorizando las zonas críticas a identificar. Nuevamente, esta propuesta de política pública, tendiente a la universalidad, supone una concretización específica del derecho al cuidado, en consonancia con el art. 26 CADH.¹¹³

¹¹⁰ Arnalds et al., «Constructing fatherhood in the North and South: Paid parental leave, work and care in Iceland and Spain», p. 89.

¹¹¹ Arnalds et al., Arnalds et al., «Constructing fatherhood in the North and South: Paid parental leave, work and care in Iceland and Spain», p. 89.

¹¹² OCDE, *Starting Strong VI: Supporting Meaningful Interactions in Early Childhood Education and Care, Starting Strong*, p. 29.

¹¹³ Congreso de la Nación, Proyecto de ley N° 0008-PE-2022, titulado “Cuidar en Igualdad Sistema Integral de Políticas de Cuidados en la Argentina (SINCA).

III.c. Dinero para cuidar

Por “dinero para cuidar”, la literatura experta entiende a las transferencias de ingresos que se utilizan con fines de cuidado. Dependiendo de cómo se estructuren y diseñen, estas medidas pueden reforzar la división sexual del trabajo o ayudar a redistribuir la carga de cuidado de una forma equitativa¹¹⁴. En algunos países de Europa, estas políticas existen hace más de veinte años, y su diseño varía según el país y si funciona como una remuneración para la persona que cuida o una asignación para quienes necesitan cuidado¹¹⁵. En la región, las transferencias de ingresos han tenido resultados ambivalentes en términos de género¹¹⁶, especialmente porque han sido condicionales. Es decir que, para ser cobradas, han exigido, y aun hoy exigen, que se pruebe que se cumplió con una o varias condiciones relativas a la educación o salud del niño o niña¹¹⁷; obligación que recae, casi en su totalidad, sobre las madres. Así, una transferencia de ingresos, que se supone que alivie la carga de cuidado, puede imponer una carga más que las mujeres deben cumplir¹¹⁸ y prueba la diferencias entre enfocar las transferencias de ingresos desde los derechos humanos y hacerlo desde el asistencialismo y sin perspectiva de género¹¹⁹.

En contraposición, las transferencias de ingresos con fines de cuidado que han adoptado los países escandinavos bajo estudio han sido automáticos, sin imponer condiciones.¹²⁰ En Noruega, en particular, existe un beneficio monetario focalizado para los progenitores de niños y niñas mayores a un año, conocido como el beneficio de “Cash for Childcare” (CFC) o "kontantstøtte" en noruego, que permite a las familias optar por una transferencia de efectivo en lugar de un cupo en un ECEC¹²¹. Implementada en 1998 por un gobierno de centro, encabezado por los demócratas cristianos y apoyado por partidos

¹¹⁴ Provoste Fernández, «Protección social y redistribución del cuidado en América Latina y el Caribe».

¹¹⁵ Melida Constanza Tobio Soler et al., *El cuidado de las personas : un reto para el siglo XXI* (Fundación «La Caixa», 2010), <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/14615>.

¹¹⁶ Provoste Fernández, «Protección social y redistribución del cuidado en América Latina y el Caribe».

¹¹⁷ Por ejemplo, en Argentina, la AUH impone una condición para su asignación que consiste en la obligación de inscribir a los niños en escuelas y llevarlos a controles de salud y vacunación regulares. La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) retiene el 20% del beneficio, cada mes, hasta que se demuestre su cumplimiento anual. Una vez probada la condicionalidad, ANSES libera el dinero acumulado y renueva el beneficio para el año siguiente. Si el beneficiario (la madre del niño) no demuestra la condicionalidad, se suspende la asignación.

¹¹⁸ Ver: Margarita Rozas Pagaza, «Programas de transferencia condicionada de ingresos asociados a experiencias de cuidados», 2016; Pautassi, *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*; Laura Pautassi y Carla Zibecchi, *La Provisión de Cuidado y la Superación de la Pobreza Infantil: Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina y el Papel de las Organizaciones Sociales y Comunitarias* (Santiago de Chile: CEPAL, UNICEF, 2010); Carla Zibecchi, «Mujeres cuidadoras en contextos de pobreza: el caso de los Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina», *Revista Estudios Feministas* 22 (2014): 91-113; Pautassi, Arcidiacono, y Straschnoy, «Condicionando el cuidado».

¹¹⁹ Pautassi, Arcidiacono, y Straschnoy, «Condicionando el cuidado».

¹²⁰ Duvander y Ellingsæter, «Cash for childcare schemes in the Nordic welfare states: diverse paths, diverse outcomes: European Societie».

¹²¹ Tuastad, Bjørnstad, y Marit, «Contested quality», pp. 156-157.

de derecha, la kontantstøtte surgió como una política clave en la promoción de la elección parental en lo que respecta a los arreglos de cuidado para niños mayores de un año¹²².

Los principales objetivos de esta reforma fueron proporcionar a las familias una mayor autonomía en la elección de los arreglos de cuidado, facilitar más tiempo para cuidar de sus hijos y promover una distribución más equitativa de los subsidios públicos entre las familias. Sin embargo, desde su implementación, ha sido cierto que la reforma ha estado marcada por conflictos políticos¹²³. Uno de los puntos centrales de la oposición, liderada por los socialdemócratas y la izquierda, fue el impacto potencial de la reforma en la igualdad de género. La crítica sostenía que la kontantstøtte podría resultar en una disminución del empleo entre las madres, una menor demanda de servicios de cuidado infantil y una desaceleración en la expansión de estos servicios¹²⁴. Con el tiempo, el foco de la crítica hacia la kontantstøtte ha evolucionado, dirigiendo la atención hacia el efecto negativo que puede tener en la integración de madres inmigrantes y sus hijos, una preocupación acrecentada dado el cambio en el perfil de los beneficiarios de este subsidio¹²⁵.

A lo largo de los años, la política de kontantstøtte ha experimentado modificaciones significativas. En 2012, el gobierno decidió abolir el CFC para los niños de dos años. Posteriormente, en 2014, un nuevo gobierno minoritario de derecha incrementó significativamente el beneficio para los niños de un año y anunció planes para reintroducir el beneficio para los niños de dos años en el futuro. Pese a estas fluctuaciones a nivel nacional, algunas municipalidades han continuado ofreciendo el beneficio para los niños de dos años¹²⁶.

Por su parte, en Suecia, también los CFC fueron testigos de un largo historial de lucha política. Introducido originalmente en 1994, se estipulaba una transferencia de 2000 SEK mensuales para niños nacidos en Suecia o aquellos con padres o madres que residieran en el país por más de seis meses, aunque este monto se reducía si el niño/a asistía a una

¹²² Ann-Zofie Duvander y Anne Lise Ellingsæter, «Cash for childcare schemes in the Nordic welfare states: diverse paths, diverse outcomes: European Societie», *European Societies* 18, n.º 1, p. 72.

¹²³ Duvander y Ellingsæter, «Cash for childcare schemes in the Nordic welfare states: diverse paths, diverse outcomes: European Societie», p. 72.

¹²⁴ Duvander y Ellingsæter, «Cash for childcare schemes in the Nordic welfare states: diverse paths, diverse outcomes: European Societie», p. 72.

¹²⁵ Duvander y Ellingsæter, «Cash for childcare schemes in the Nordic welfare states: diverse paths, diverse outcomes: European Societie», p. 72.

¹²⁶ Duvander y Ellingsæter, «Cash for childcare schemes in the Nordic welfare states: diverse paths, diverse outcomes: European Societie», p. 72.

guardería¹²⁷. Sin embargo, fue rápidamente abandonado seis meses después por un nuevo gobierno encabezado por los socialdemócratas. A pesar de este inicio truncado, en 2008, una coalición mayoritaria reintrodujo un esquema revisado de CFC, siendo el pequeño Partido Demócrata Cristiano el principal protagonista en esta iniciativa. Como parte del compromiso, se incorporó una nueva medida de igualdad de género: un bono de igualdad de género (descuento fiscal) dentro del sistema de licencia parental¹²⁸. La principal justificación para la reintroducción del CFC era incrementar la libertad de elección de las familias en lo que respecta a los cuidados infantiles, permitiendo a los municipios ofrecerlo de forma voluntaria. Para 2012, alrededor del 40% de todos los municipios habían introducido este beneficio¹²⁹.

Sin embargo, este programa ha sido objeto de críticas, principalmente desde una perspectiva de igualdad de género, siendo calificado por la oposición política como una “trampa para amas de casa”. Se han expresado preocupaciones adicionales sobre la potencial pérdida de estímulos educativos y pedagógicos tempranos para los niños, y el desvío de fondos que de otro modo garantizarían la calidad del cuidado infantil subsidiado públicamente. La iniciativa también ha generado críticas internas, y se ha señalado que la sobre-representación de usuarios inmigrantes podría exacerbar la segregación¹³⁰. Fue en este contexto, entonces, que el gobierno establecido en 2014 liderado por los socialdemócratas abolió el beneficio en 2016¹³¹. Actualmente, las familias en Suecia reciben un subsidio conocido como "barnbidrag", otorgado a todos los padres o madres registradas y residentes en el país, y que equivale a unas 1250 coronas suecas mensuales. Este beneficio es automático y está supervisado por la agencia de seguros sociales de Suecia.

Finalmente, en Islandia, los padres que no estén empleados y no puedan, por tanto, acceder a una licencia, tienen derecho a una asignación por maternidad/paternidad denominada "fæðingarstyrkur". La página gubernamental de la Comisión Europea estipula que, para tener derecho a la "fæðingarstyrkur", se debe haber residido en Islandia

¹²⁷ Sainsbury, «Policy Constructions, Immigrants' Social Rights and Gender», p. 222.

¹²⁸ Duvander y Ellingsæter, «Cash for childcare schemes in the Nordic welfare states: diverse paths, diverse outcomes: European Societie», p. 76.

¹²⁹ Duvander y Ellingsæter, «Cash for childcare schemes in the Nordic welfare states: diverse paths, diverse outcomes: European Societie», p. 76.

¹³⁰ Duvander y Ellingsæter, «Cash for childcare schemes in the Nordic welfare states: diverse paths, diverse outcomes: European Societie», p. 76.

¹³¹ Duvander y Ellingsæter, «Cash for childcare schemes in the Nordic welfare states: diverse paths, diverse outcomes: European Societie», p. 76.

durante 12 meses, y que los pagos pueden comenzar un mes antes del nacimiento del niño¹³².

A modo de conclusión de esta sección, es crucial establecer la importancia de no simplificar el análisis de la efectividad de las políticas de cuidado, ya que tienen un impacto multidimensional que afecta a una variedad de sujetos y grupos poblacionales¹³³. Así, una política de cuidado que puede ser ventajosa desde la perspectiva de las niñas, por ejemplo, podría perpetuar roles y estereotipos de género¹³⁴, especialmente si incentiva a las mujeres a abandonar el mercado laboral durante extensos periodos sin promover una participación igualitaria de los varones en tareas de cuidado. Por ello, las transferencias de ingresos con fines de cuidado deben tener un enfoque de derechos y de género, para no ser contraproducentes.

V. Conclusiones

El cuidado desempeña un rol esencial para el desarrollo integral de cualquier sociedad. Engloba todas las actividades necesarias para garantizar la supervivencia diaria de las personas: desde el auto-cuidado y el cuidado directo a personas que comparten el mismo núcleo familiar o social, hasta el cuidado asociado al mantenimiento del propio hogar, y la supervisión a personas cuidadoras. Por el valor que genera, tanto en términos afectivos como económicos, las tareas de cuidado sientan las bases que hacen posible la vida productiva y reproductiva dentro de las familias, trabajos y comunidades políticas.

Sin embargo, se trata de una dimensión históricamente invisibilizada y relegada a espacios privados, que termina siendo impulsada mayoritariamente por mujeres y otras identidades feminizadas. Esta distribución desigual de las labores asociadas al cuidado ha tenido repercusiones significativas en la inclusión de estas identidades en el ámbito laboral, exponiendo una "crisis de cuidados" que surge tanto de la incapacidad de responder adecuadamente a las necesidades cambiantes de cuidado en las sociedades

¹³² «Iceland - Employment, Social Affairs & Inclusion - European Commission», accedido 29 de septiembre de 2023, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1114&langId=en&intPageId=5109>.

¹³³ En efecto, los informes "Starting Strong" son una serie de publicaciones de la OCDE que se centran en la política y práctica de la educación y atención a la primera infancia (EAPI) en los países que la integran. Estos informes tienen por objetivo proporcionar una visión integral de cómo los diferentes sistemas de EAPI operan, cómo están financiados, cómo se garantiza su calidad, y cómo se pueden mejorar para ofrecer mejores resultados para las niñas y sus familias. Ver, por ejemplo, el último informe del 2021: OCDE, *Starting Strong VI: Supporting Meaningful Interactions in Early Childhood Education and Care, Starting Strong*.

¹³⁴ Karina Batthyány y Natalia Genta, «Uruguay: avances y desafíos en la investigación y las políticas públicas del cuidado», en *El cuidado en América Latina*, ed. N.A. Guimarães y H. Hirata, Colección Horizontes del Cuidado, 2020.

contemporáneas, como también de la ausencia de políticas públicas que estructuren al cuidado como una responsabilidad social compartida.

A lo largo de este documento, hemos subrayado la necesidad de reconocer el derecho al cuidado a través de las herramientas que brinda el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Argumentamos, en especial, que el derecho a cuidar, ser cuidado y al autocuidado es un derecho humano esencial y autónomo, que acarrea el surgimiento de obligaciones por parte de los Estados, y, con ello, conlleva la necesidad de que los Estados incorporen el derecho al cuidado en su normativa y políticas públicas internas, para que funcione como el vector y eje primordial en el diseño de políticas públicas en la materia.

Esta conclusión se encuentra en línea con los múltiples instrumentos de derechos humanos que han validado y consolidado el cuidado a partir del enfoque de derechos, tales como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad hasta la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Además, su definición normativa vincula intrínsecamente al cuidado con otros bienes jurídicos y derechos, como la vida digna, el bienestar, la protección a las familias, a la maternidad, a los niños, niñas y adolescentes y a las personas mayores; por lo que se alinea con la CADH, específicamente en los términos de sus arts. 1.1, 4, 19, 24 y 26.

El núcleo principal de nuestro análisis consistió en presentar algunos ejemplos de políticas públicas enfocadas en la primera infancia de Noruega, Suecia e Islandia; tres países destacados de la OCDE y líderes en la materia. Creemos que sus modelos ilustran y ejemplifican estrategias regulatorias para garantizar tiempos, servicios y dinero para cuidar, que pueden adaptarse y contextualizarse a otras realidades de nuestra región.

Así, respecto de los tiempos para cuidar, explicamos que los sistemas de licencia parental de los tres países bajo estudio adoptan un enfoque progresivo y equitativo, con licencias extensas tanto maternas como paternas, y una destacada flexibilidad que promueve la participación activa de ambos padres desde los primeros momentos de la vida del niño o niña. Respecto de los servicios, explicitamos que los países escandinavos destacan por brindar servicios educativos y de cuidado de alta calidad y accesibilidad, asegurando que todas las familias, independientemente de su situación socioeconómica, puedan beneficiarse de ellos. Y finalmente, en relación con el dinero para cuidar, compartimos que las transferencias de ingresos destinadas al cuidado en los tres países estudiados son

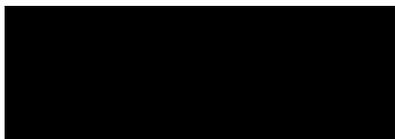
automáticas y se sostienen en el tiempo, lo que refleja un enfoque inclusivo y equitativo en el acceso al cuidado.

En este marco, consideramos que los ejemplos de políticas públicas implementadas en Noruega, Suecia e Islandia, aunque pertenecen a un contexto distinto al latinoamericano, brindan una valiosa perspectiva sobre cómo la implementación de políticas públicas puede materializar el derecho al cuidado y, a su vez, cómo estas políticas pueden tener un impacto significativo en la mejora de indicadores de género, entre otros. Nuestra intención es que estos modelos sirvan como inspiración para la formulación de estrategias similares en la región, atendiendo a las características demográficas de cada país, su sistema jurídico, recursos y organización política. Pero también que sirvan de inspiración para la Corte a la hora de pensar el contenido y los alcances del derecho al cuidado, a la luz de las distintas formas disponibles para su implementación.

En síntesis, por todo lo expuesto, el derecho al cuidado, en sus diversas facetas, resulta fundamental para la construcción de sociedades más equitativas y justas. La solicitud de Opinión Consultiva SOC-2-2023, que ha formulado el Estado argentino, representa una oportunidad única para que la honorable Corte IDH reconozca el cuidado como un derecho humano, basándose en estos ejemplos exitosos y en la normativa internacional vigente; al mismo tiempo que oriente a los Estados miembros hacia un compromiso efectivo con la garantía y protección de este derecho y de otros derechos interrelacionados, en línea con los arts. 1.1, 4, 19, 24 y 26 de la CADH.

VI. Representación

Las personas abajo firmantes solicitan amablemente a esta Corte que el presente documento sea tomado en cuenta en el análisis de la Opinión Consultiva SOC-2-2023.



Mercedes Cavallo



Dana Repka



Alejandro Chehtman