

## Estimación de la demanda de empleo en el sector del cuidado en Argentina

### Antecedentes y justificación

Las necesidades de cuidado se han ido transformando a lo largo del tiempo. Argentina se encuentra en un momento avanzado de su transición demográfica y se espera que el período actual de “bono demográfico” finalice hacia 2040 (Paz & Macor, 2013). En la actualidad, hay más de 5,7 millones de adultos mayores en Argentina y se estima que, en 2050, una de cada cinco personas en Argentina tendrá más de 65 años. Además, hay casi 3 millones de niños y niñas de 0 a 3 años, edad particularmente demandante de cuidados. La prevalencia de discapacidades graves significa que miles de personas podrían necesitar cuidados o asistencia durante toda su vida. Por lo tanto, un porcentaje cada vez mayor de la población estará en una situación de necesidades significativas de cuidado (Aulicino, et al., 2018).

A esto se suman los cambios en la composición de los hogares que hacen que las familias tengan cada vez menos posibilidades de proveer de cuidado no remunerado a los integrantes del hogar. Además, en contextos de crisis económicas como la que está viviendo actualmente Argentina, los miembros del hogar adultos se ven obligados a buscar un trabajo remunerado para compensar la inestabilidad económica y laboral, y aumentar los ingresos del hogar, lo que afecta a su vez a la organización del cuidado dentro de las familias.

Todos estos factores influirán en que exista una mayor demanda de servicios de cuidado. Sin embargo, a pesar del potencial del sector, si no se realizan las inversiones públicas necesarias, la oferta de cuidado puede resultar insuficiente. Además, a este desafío hay que sumar los importantes déficits que todavía persisten en términos de condiciones de trabajo en el sector y que es necesario reparar para lograr un trabajo de cuidado decente que repercuta en la mejora del bienestar de las personas que cuidan y quienes se benefician de ese cuidado (OIT, 2018).

En Argentina, el 86% de los trabajadores del cuidado son mujeres, y una tercera parte de las mujeres trabajadoras en Argentina lo hace en ocupaciones del sector del cuidado. Aproximadamente la mitad de ellas son maestras, profesoras, médicas y enfermeras, mientras la otra mitad son trabajadoras domésticas. Existen importantes diferencias en las condiciones de trabajo entre las personas ocupadas del sector (debido a diferencias en el ámbito laboral donde se desempeñan, las diferentes normativas que regulan la relación laboral, las características de las poblaciones a las que brindan asistencia y el reconocimiento social y económico de su labor, entre otros factores) lo que se traduce, a su vez, en importantes diferencias de género si tenemos en cuenta la diferente representación de mujeres y varones en cada uno de los subsectores del cuidado. Esta segmentación se traduce en que solo un 44% de las trabajadoras del cuidado son formales, frente al 80% de los varones del sector (Esquivel & Pereyra, 2017).

La combinación de un aumento en las necesidades crecientes de cuidado frente a una mayor imposibilidad de las familias de afrontarlo y la falta de una oferta de cuidado bajo condiciones de trabajo decentes, en la que se desempeñan mayoritariamente mujeres, puede crear una grave e insostenible crisis del cuidado que acentúe además las diferencias de género (CEPAL, 2009); (OIT, 2018).

En Argentina existe una concentración del cuidado en las familias, y mayoritariamente en las mujeres, debido tanto a componentes culturales vinculados con los estereotipos de género, como a la propia arquitectura de

protección social en la región, que ha reforzado esa tendencia familiarista y maternalista (Rodríguez Enriquez & Pautassi, 2014). Dejar en manos exclusivamente de las familias la resolución de sus necesidades de cuidado genera fuertes inequidades entre aquellas familias que pueden recurrir al mercado a través de la contratación de servicios (espacios de cuidado o trabajo doméstico) y aquellas que, sin esa posibilidad, apelan a mecanismos de adaptación (retiro total o parcial de las mujeres del mercado de trabajo, inserciones laborales femeninas más precarias e informales, delegación de tareas a otros miembros de la familia, generalmente mujeres y, en muchos casos, niñas y adolescentes) (Filgueira, 2007). En este sentido, la pandemia de la COVID-19 y el establecimiento del Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio, necesario para controlar la difusión del coronavirus, acentuó la familiarización y feminización del cuidado debido al cierre de escuelas, jardines, residencias y demás espacios de cuidado.

Esta situación acentúa, más aún, la desigualdad de género tanto al interior de los hogares como en el mundo del trabajo argentino. Asimismo, el trabajo de cuidados no remunerado en exceso y extenuante puede conducir a estrategias de cuidado subóptimas, lo que tiene consecuencias negativas para los beneficiarios de los cuidados, como los bebés, los niños y las niñas, las personas con discapacidades y las personas mayores, así como para las propias cuidadoras y cuidadores no remunerados (OIT, 2018).

De hecho, el efectivo avance hacia la corresponsabilidad social de los cuidados requiere que estos se incorporen en los sistemas de protección social. En tanto la protección social se relaciona directamente con el trabajo decente y éste, a su vez, con la forma en que cada sociedad atiende las demandas de trabajo no remunerado en general y de cuidados en particular, es fundamental que la expansión de la protección social introduzca progresivamente la garantía de los cuidados.

En este contexto, el trabajo remunerado del cuidado puede ser una fuente importante de empleo decente en Argentina en el futuro, especialmente entre las mujeres. El desafío pasa por dar respuesta a la demanda de este sector a la vez que se mejoran las condiciones de trabajo en el mismo, dando lugar a un impacto positivo y directo sobre las condiciones de trabajo y salarios de un amplio número de mujeres. En este sentido, la inversión pública que genere empleo y trabajos decentes en el sector del cuidado tiene un enorme potencial para contribuir a resolver las necesidades de cuidado y modificar la actual organización social del cuidado. Se trata de un paso fundamental para lograr un futuro del trabajo en Argentina inclusivo y en igualdad de género (OIT, 2018).

En consecuencia, para lograr una adecuada evaluación de la situación es necesario realizar una estimación de la potencial demanda de empleo en el sector del cuidado, atendiendo a los cambios sociodemográficos y económicos que está transitando la Argentina, un análisis de la capacidad de cobertura de la demanda por la actual oferta de trabajo disponible; y una estimación de la inversión necesaria para crear empleo que cubra las necesidades de cuidado a través de la creación de trabajos decentes. Esta información constituirá una herramienta extremadamente pertinente para la toma de decisiones de política pública.

El presente estudio complementará la investigación realizada por el Servicio de Género, Igualdad y Diversidad de la OIT en 2018, que exploró la capacidad de generación de empleo de invertir en la economía del cuidado a nivel global (Ilkkaracan & Kim, 2019). Utilizando matrices insumo-producto para 45 países con datos disponibles, incluida Argentina, este análisis estimó el número de empleos directos e indirectos que podrían crearse potencialmente en escenarios alternativos de expansión de los servicios de cuidado. Además, se estimaron los niveles de inversión necesarios para la realización de estos diferentes escenarios. Esta investigación sirvió en su momento como documento de base para la elaboración del informe [“El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente”](#) (OIT, 2018).

El presente estudio utilizará la metodología desarrollada en (Ilkcaracan & Kim, 2019) y complementará la investigación a partir de un análisis más detallado de la situación actual de los servicios de cuidado en Argentina; la fijación de objetivos de política más específicos del contexto argentino; la incorporación de la dimensión de trabajo decente que incluya, además de los salarios de los y las trabajadoras del cuidado, aspectos como la formalización laboral, las horas trabajadas y la SST, entre otros; y la estimación de escenarios alternativos atendiendo a diferentes supuestos.

El presente estudio se beneficiará de la herramienta *“A Manual for Investing in the Care Economy: Estimating Care Deficits, Investment Costs and Economic Outcomes”*, desarrollada por el Departamento de Empleo de la OIT en el marco del programa conjunto [“Promover el empleo decente para las mujeres a través de políticas de crecimiento inclusivo e inversiones en la economía del cuidado”](#) liderado por OIT y ONUMujeres.

### **Pertinencia estratégica**

La presente actividad se enmarca en el producto 6 del P&P (2020-2021) dentro del CPO 126 “Capacidades del gobierno y los actores sociales fortalecidas para implementar políticas y programas que generen empleo productivo, sostenible e inclusivo”. En particular, el producto 6 aboga por la igualdad de género e igualdad de oportunidades y de trato para todos y todas en el mundo del trabajo. Concretamente, responde al producto 6.1 (Mayor capacidad de los mandantes de la OIT para promover inversiones en la economía del cuidado y un reparto más equilibrado de las responsabilidades familiares) y está destinada a cumplir con el Indicador 6.1.2 (Número de países que han adoptado políticas para potenciar los derechos laborales y mejorar las condiciones de trabajo en uno o más sectores del cuidado).

En términos de ODS, el proyecto contribuye al objetivo 5 de igualdad de género y de erradicación de todas las formas de discriminación contra las mujeres y niñas como un derecho humano básico, en particular, a la meta 5.4 que propone reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país. Asimismo, el proyecto contribuye al objetivo 8 de Trabajo decente y crecimiento económico, con énfasis en las metas 8.3 para promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros; 8.5 para lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor; y 8.8. para proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios. Por último, el proyecto también colabora con el objetivo 4 de Educación de calidad, meta 4.2 que promueve, de aquí a 2030, asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.

Con relación al MECNUD (2016-2020), se identifica como primera área de cooperación, el desarrollo económico inclusivo y sostenible donde se insta a implementar estrategias que fomenten la reducción de la economía informal y de todas las formas de discriminación, promoviendo especialmente la igualdad de género y la erradicación del trabajo infantil y del trabajo forzoso.

## Objetivo general de la actividad

**Estimar la potencial demanda de empleo decente directo, indirecto e inducido** (incluyendo algunas dimensiones de la calidad de empleo), **vinculada al sector del cuidado en Argentina** atendiendo a los cambios sociodemográficos y económicos que está transitando el país; así como la inversión necesaria para crear empleo que cubra las necesidades de cuidado, bajo diferentes escenarios, a través de la creación de trabajos decentes. El ejercicio se realizará a través de dos herramientas metodológicas existentes y desarrolla por OIT.

## Objetivos específicos de la consultoría

Adaptar al contexto argentino las metodologías desarrolladas en (Ilkcaracan & Kim, 2019), disponible en este [link](#), y en “A Manual for Investing in the Care Economy: Estimating Care Deficits, Investment Costs and Economic Outcomes”, desarrollada por el Departamento de Empleo de la OIT con el objetivo de:

- Examinar los déficits existentes en términos de empleo en el sector del cuidado en Argentina (diferenciando entre los siguientes subsectores: i) cuidado de primera infancia (servicios de crianza, enseñanza y cuidado); ii) educación primaria, secundaria y terciaria; iii) salud; y iv) cuidado de adultos), analizando la demanda y oferta de trabajo existente en cada uno de estos subsectores.
- Establecer objetivos de política específicos para cada uno de los sectores del cuidado que permitan resolver las necesidades de cuidado actuales y futuras (2030) de Argentina a partir de la creación de trabajo decente.
- Calcular el coste de cubrir el déficit existente en los distintos sectores del cuidado en Argentina, estableciendo criterios de calidad en términos de los servicios de cuidado proporcionados y de las condiciones de trabajo de las y los trabajadores que proporcionan esos servicios.
- Estimar los beneficios y retornos económicos asociados a la inversión necesaria para cubrir la demanda de cuidado bajo la creación de trabajo decente, en términos de creación de empleo directa en el sector del cuidado e indirecta en el resto de sectores de la economía; efecto en los ingresos, la pobreza y la igualdad de género; impacto fiscal incluyendo los ingresos fiscales y su sostenibilidad en el corto plazo; e impacto a largo plazo en términos de crecimiento económico y productividad. Además, se estimará el tiempo que tarda en recuperarse la inversión realizada, a partir de los retornos económicos que trae aparejados.

## Metodología / Actividades

El presente estudio **adaptará al contexto argentino las metodologías desarrolladas en (Ilkcaracan & Kim, 2019) y en la herramienta “A Manual for Investing in the Care Economy: Estimating Care Deficits, Investment Costs and Economic Outcomes”, desarrollada por el Departamento de Empleo de la OIT en el marco del programa conjunto “Promover el empleo decente para las mujeres a través de políticas de crecimiento inclusivo e inversiones en la economía del cuidado” liderado por OIT y ONU Mujeres.**

Este estudio explorará la capacidad de generación de empleo de invertir en la economía del cuidado a nivel global y en el futuro para 2030. El análisis estima los niveles de inversión (pública y privada) necesarios para la realización de diferentes escenarios de expansión de los servicios de cuidado y realiza una proyección del número de empleos directos e indirectos que podrían crearse a partir de estos escenarios utilizando un análisis de matriz insumo-producto.

La clasificación de los sectores del cuidado será la siguiente:

## 1. Educación:

- Cuidado de primera infancia (0-6 años)<sup>1</sup>
- Educación primaria y secundaria
- Educación terciaria, universitaria y superior

## 2. Salud:

- Cuidado de enfermos y pacientes (cuidados de corta duración)
- Cuidado de personas mayores y adultos con enfermedades crónicas o discapacidades (cuidados de larga duración)

A la hora de estimar la demanda de trabajo del cuidado en cada uno de estos subsectores, se considerarán al menos los siguientes dos escenarios<sup>2</sup>:

- Escenario Status Quo: Este escenario asume que el sector del cuidado en Argentina crecerá en línea con los cambios sociodemográficos esperados en la próxima década, pero mantendrá las tasas de cobertura y los estándares de calidad actuales constantes y, por lo tanto, los déficits existentes en la actualidad persistirán en 2030.
- Escenario óptimo: Bajo este escenario, los servicios de cuidado remunerados en Argentina crecerán de modo que en 2030 se cumplirán las metas establecidas por los ODS en términos de extensión de la cobertura y mejora de la calidad de sus servicios y de las condiciones de trabajo de los y las trabajadoras del cuidado.

Para el establecimiento del escenario de status-quo, se evaluará la actual situación en términos de calidad de los servicios de cuidado y condiciones de trabajo de las personas que proporcionan esos servicios en cada uno de los subsectores del cuidado descritos anteriormente atendiendo a un conjunto de indicadores definidos para el contexto argentino. El establecimiento del escenario óptimo se realizará a partir de fijar una serie de metas relacionadas con la cantidad y calidad del servicio (tasas de cobertura, ratios de proveedores vs beneficiarios, entre otros indicadores) y las condiciones de trabajo bajo las que se desempeña dicho servicio (salarios, formalización, SST de las trabajadoras de esos servicios de cuidado).

El escenario status quo muestra el nivel de gasto y empleo necesario para cubrir las necesidades de cuidado vinculadas a los cambios sociodemográficos y económicos que experimentará el país en la próxima década manteniendo los actuales niveles de cobertura y estándares de calidad de los servicios de cuidado. La diferencia entre este nivel de gasto y empleo en comparación con el nivel de gasto y empleo vinculados al escenario óptimo, muestra la inversión necesaria para expandir los servicios de cuidado de manera que se creen servicios de cuidado de calidad y empleo que cubran las necesidades de cuidado a través de la creación de trabajos decentes.

Una vez que se calcula la inversión asociada con cada escenario, esta se incorpora al análisis de insumo-producto para estimar el empleo indirecto que se generará en otros sectores a través de los enlaces retroactivos (*backward linkages*). Para estas estimaciones se utilizará la matriz de contabilidad social de la Argentina 2015 (Capobianco, Mastronardi, Michelena, & Vila Martínez, 2017).

De este modo, se estima el impacto de la inversión en cuidados en tres tipos de empleo: el empleo directo en el sector del cuidado en cada uno de los subsectores indicados anteriormente; el empleo indirecto generado en otros sectores como resultado del efecto arrastre que esta inversión provocará en la economía; y el empleo inducido resultado del mayor ingreso de los hogares que entra de vuelta en el sistema productivo (aumento del consumo debido al aumento de la producción, de los ingresos fiscales, etc.).

---

<sup>1</sup> Se utilizará la clasificación de espacios de cuidado, servicios de crianza, enseñanza y en la primera infancia formales y no formales, desarrollada por Rozengardt (2020:43-44).

<sup>2</sup> Se podrán desarrollar otros escenarios en consulta con el equipo a cargo del estudio y el equipo supervisor del proyecto.

Los resultados de este ejercicio se presentarán en un informe (50 páginas máximo) que tendrá la siguiente estructura:

- Abstract
- Resumen Ejecutivo
- Introducción
- Caracterización de la actual oferta de cuidados en Argentina
- Dimensionamiento de la potencial demanda de cuidados en Argentina
- Evaluación de los déficits de cuidado, definición de las metas de política y construcción de los escenarios
- Estimación de la inversión necesaria para cumplir los objetivos de política
- Estimación de los beneficios y retornos económicos de la inversión realizada
- Potenciales impactos en el empleo
- Conclusiones
- Bibliografía
- Anexos

### Cronograma

| ACTIVIDADES                                                                                                           | 2020 |     |     | 2021 |     |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----|-----|------|-----|-----|
|                                                                                                                       | OCT  | NOV | DIC | ENE  | FEB | MAR |
| Revisión bibliográfica /antecedentes académicos y relevamiento estadísticos previos                                   | X    |     |     |      |     |     |
| Establecimiento de los objetivos de política, identificación de los escenarios de política y diseño de la metodología |      | X   |     |      |     |     |
| Entrega de informe preliminar                                                                                         |      |     | X   |      |     |     |
| Taller de validación de los resultados preliminares                                                                   |      |     |     | X    |     |     |
| Entrega de informe final                                                                                              |      |     |     |      | X   |     |

### Productos esperados

Producto 1: Índice comentado del estudio, cronograma detallado de trabajo y presentación de propuesta metodológica adaptada al contexto argentino con breve listado de las bases y datos a utilizar

Fecha de entrega: 20 octubre 2020

Porcentaje de pago: 30%

Producto 2: Versión preliminar del estudio que incluya los comentarios realizados por OIT al Producto 1.

Fecha de entrega: 5 diciembre 2020

Porcentaje de pago: 30%

Producto 3: Presentación de los resultados preliminares del estudio en un taller de validación tripartito.

Fecha de entrega: 20 enero 2021

Porcentaje de pago: 10%

Producto 4: Versión final del estudio que incluya los comentarios realizados por OIT al producto 2 y los comentarios recibidos en el taller de validación (Ver producto 3).

Fecha de entrega: 15 febrero 2021

Porcentaje de pago: 30%

Los pagos se realizarán contra la presentación de facturas a la Organización Internacional del Trabajo, Av. Córdoba 950 - Piso 13, (C1054AAV) Capital Federal, CUIT 30-68300209-3.

## Presentación de propuestas

Las instituciones interesadas deberán enviar una propuesta técnica y económica donde deberán desglosar el monto de cada acción o etapa interviniente en la investigación (conformación del equipo, honorarios de especialistas, gastos administrativos, entre otros).

Asimismo, se deberá adjuntar el CV de equipo que realizará la investigación y antecedentes pertinentes en la temática. Los integrantes deberán contar con competencias y conocimientos probados para el desarrollo de las distintas actividades involucradas.

## Método de Evaluación

Las propuestas serán evaluadas y seleccionadas por un equipo interinstitucional conformado *ad hoc*, mediante criterios consensuados previamente para establecer un puntaje entre los competidores que cumplan con todos los requisitos mínimos señalados en estos términos de referencia.

La primera instancia de la evaluación tendrá en cuenta la experiencia y el portfolio de trabajos de los postulantes, la calidad técnica de la propuesta, su adecuación a la demanda y la innovación. Posteriormente, se evaluará la oferta económica.

Las ofertas serán evaluadas con la siguiente ponderación básica, por lo cual se sugiere al oferente presentar la siguiente estructura:

- 1. Antecedentes del oferente (20%)**
- 2. Propuesta técnica (50%)**
  - a. Estrategia de Investigación
  - b. Metodología
  - c. Desarrollo y productos
  - d. Plan de trabajo
- 3. Precio (30%)**

Se valorará positivamente la aplicación específica y explícita de un enfoque de género en la metodología de trabajo.

*Solamente se considerarán las postulaciones enviadas de acuerdo con los términos de la presente convocatoria.*

## Bibliografía

Aulicino, C., Casanova, L., Cetrángolo, O., Curcio, J., de León, G., Florito, J., Lupica, C.; Waisgrais, S. (2018). *Las políticas de cuidado en Argentina. Avances y desafíos*. Buenos Aires: CIPPEC, OIT, PNUD y UNICEF.

- Capobianco, S., Mastronardi, L., Michelena, G., & Vila Martínez, J. (2017). *Matriz de contabilidad social para Argentina: Estimación con desagregación exhaustiva de los sectores energéticos*. Buenos Aires: Ministerio de Energía y Minería; Ministerio de Producción.
- CEPAL. (2009). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Esquivel, V., & Pereyra, F. (2017). Las condiciones laborales de las y los trabajadores del cuidado en Argentina. Reflexiones en base al análisis de tres ocupaciones seleccionadas. *Trabajo y Sociedad*, Núm. 28, 55.82.
- Filgueira, F. (2007). Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina. *Serie Políticas Sociales*. No. 135. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ilkcaracan, I., & Kim, K. (2019). *The Employment Generation Impact of Meeting SDG Targets in Early Childhood Care, Education, Health and LongTerm Care in 45 Countries*. Ginebra: OIT.
- OIT. (2018). *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Paz, J. A., & Macor, F. (2013). Bono demográfico y bono de género en Argentina y Brasil. *Reunión Anual de la Asociación Argentina*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Rodríguez Enriquez, C., & Pautassi, L. (2014). *La organización social del cuidado en niños y niñas. Elementos para la*. Buenos Aires: ADC-CIEPP-ELA.
- Rozengardt, Adrián. 2020. Lo No Formal En La Atención Y Educación De La Primera Infancia En América Latina. Análisis comparado. UNESCO