

INFORME

INVERSIONES PÚBLICAS EN LA ECONOMÍA DEL CUIDADO

EL CASO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Santa Fe
Provincia



Organización
Internacional
del Trabajo

 **ONU**
MUJERES 

Inversiones públicas en la economía del cuidado. El caso de la provincia de Santa Fe.

©2023 ONU Mujeres. Todos los derechos reservados.

Este reporte fue elaborado entre marzo y agosto de 2022 en el marco del proyecto conjunto de ONU Mujeres y OIT “Promover el empleo decente para mujeres mediante políticas de crecimiento inclusivo e inversiones en economía del cuidado”.

Autoras: Noelia Méndez Santolaria y Corina Rodríguez Enríquez

Coordinación general: Cecilia Alemany, directora regional adjunta de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe y representante a.i. en Argentina, y Gimena de León, especialista de programas de ONU Mujeres en Argentina.

Diseño: Agustina Cosulich, diseñadora gráfica

Edición y corrección de estilo: Elisabet Golerons Gallardo, responsable de comunicación de ONU Mujeres Argentina

Agradecemos el apoyo de la provincia de Santa Fe, especialmente de María José Gerez, María Eva Bellini, Florencia Ponce, Matías Casaretto y Pablo Piacenza, quienes trabajaron en la sistematización de la información necesaria para la realización de las estimaciones y tomaron las decisiones específicas de los escenarios a costear; la colaboración de Noemí Giosa Zuazúa y Brenda Brown en la realización de este trabajo, y los comentarios y sugerencias de Gimena De León.

El contenido y la información de esta publicación pueden ser utilizados siempre que se cite la fuente.

Citar: ONU Mujeres (2023). *Inversiones públicas en la economía del cuidado. El caso de la provincia de Santa Fe.*

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	4
2. METODOLOGÍA	5
3. RESULTADOS POR SUBSECTORES	6
3.1 Educación	6
3.1.1 Definición de metas de reducción de los déficits	8
3.1.2 Estimación del esfuerzo fiscal y la creación de empleo	9
3.2 Cuidados de larga duración para personas mayores con dependencia básica y personas con discapacidad y dependencia severa	11
3.2.1 Definición de metas de reducción de los déficits	12
3.2.2 Estimación del esfuerzo fiscal y la creación de empleo	14
4. REFLEXIONES FINALES	16
5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	17

GRÁFICOS Y TABLAS

Gráfico 1	Subsector educación	6
Gráfico 2	Subsector cuidados de larga duración	11
Tabla 1	Oferta de servicios de cuidados en el subsector educación (2019)	7
Tabla 2	Objetivos de mínima, media y máxima en el subsector educación (2030)	8
Tabla 3	Estimación del esfuerzo fiscal y beneficios para reducir los déficits del subsector educación hasta 2030	10
Tabla 4	Oferta de servicios de cuidado en el subsector cuidados de larga duración (2019)	12
Tabla 5	Objetivos de mínima, media y máxima del subsector de cuidados de larga duración	13
Tabla 6	Creación de empleo y esfuerzo fiscal según escenarios para atender los déficits del subsector cuidados de larga duración hasta 2030	15

1. INTRODUCCIÓN

La injusta organización social de los cuidados, que sobrecarga a las mujeres, ha ido permeando la agenda de la igualdad de género y las políticas públicas en Argentina. La necesidad de transformar el debate público, consolidar diagnósticos sobre los nudos centrales de la problemática y la existencia de innumerables proyectos de ley en el Congreso nacional para promover la corresponsabilidad -desde la ampliación de licencias hasta diferentes dimensiones del sistema de cuidados- son algunos de los avances en esta línea.

En 2022, el Poder Ejecutivo nacional presentó el proyecto “Cuidar en Igualdad”¹ y, en noviembre del mismo año, se realizó en Buenos Aires la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe cuyo tema central fue “La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género”. Estos acontecimientos evidencian que fortalecer esta agenda es relevante por varios motivos.

En primer lugar, la actual organización social del cuidado es injusta y representa un nudo crítico de reproducción de desigualdad de género y socioeconómica. En segundo lugar, la distribución de estas responsabilidades subordina económicamente a las mujeres y limita sus proyectos de vida. En tercer lugar, la pandemia del Covid-19 ha ayudado a visibilizar la esencialidad de los cuidados y las formas de explotación que anidan en el trabajo de cuidados remunerado y no remunerado. En cuarto lugar, los cuidados son un derecho de todas las personas que el Estado debe garantizar. Por último, se advierte que la expansión de los servicios puede constituir una estrategia de recuperación económica con igualdad.

En efecto, los cuidados son un sector económico que crea empleo, sostiene ingresos y alimenta la demanda agregada y, como consecuencia, la recaudación impositiva. Invertir en políticas públicas de cuidados, no solamente permite garantizar el derecho al cuidado y reducir las desigualdades, sino también generar beneficios económicos que también pueden servir para financiar parcialmente estas políticas.

Este informe presenta los resultados de la estimación del esfuerzo fiscal necesario de invertir en políticas públicas para reducir los déficits en la atención de las demandas de cuidado en la provincia de Santa Fe en términos de cobertura, calidad e infraestructura. Además, calcula el empleo que se generaría como consecuencia de esta inversión a partir de tres escenarios (mínima, media y máxima) posibles.

Este trabajo es parte del proyecto conjunto de ONU Mujeres y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) “Promover el empleo decente para las mujeres a través de políticas de crecimiento inclusivo y de inversiones en la economía del cuidado” y utiliza una metodología desarrollada conjuntamente por la OIT y ONU Mujeres que parte de las metas fijadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el año 2030².

La realización de este ejercicio de costeo es de especial utilidad dado que buena parte de los servicios de cuidado se resuelven a nivel provincial. En este sentido, se eligió a Santa Fe por ser una de las provincias que más ha avanzado en la extensión de los servicios de cuidado, principalmente para la primera infancia.

A continuación, se presenta la metodología utilizada, los subsectores elegidos para la estimación, los escenarios para avanzar en la reducción de los déficits de cuidados y, finalmente, los resultados en términos de esfuerzos fiscales y generación de empleo.

1 El proyecto “Cuidar en Igualdad” propone la reforma del sistema de licencias por cuidados hacia un paradigma de licencias igualitarias y sienta las bases para la creación de un Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Para más información ver: <https://www.argentina.gob.ar/generos/proyecto-de-ley-cuidar-en-igualdad>.

2 OIT-ONU MUJERES (2021) disponible en https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_782877/lang--es/index.htm

2. METODOLOGÍA

En este trabajo se utilizó una metodología desarrollada por OIT y ONU Mujeres (2021) que estima para cada uno de los subsectores de cuidados los déficits en la cobertura, calidad e infraestructura bajo distintos escenarios de mejora, el esfuerzo fiscal requerido para aumentar la inversión pública y el impacto de esta en la generación de empleo³.

La estimación de impactos se restringe a la generación de empleo directo, ya que al no contar con una matriz insumo-producto a nivel provincial, no es posible estimar la creación de empleo indirecto ni otros impactos económicos sobre la demanda o la recaudación, tal como se previó originalmente en la metodología.

El método se desarrolla en cuatro etapas. La primera busca estimar los déficits en cada subsector de los cuidados seleccionados (educación y cuidados de larga duración) que se establecen en términos de cobertura (personas demandantes de servicios de cuidado en relación con la cantidad de quienes acceden efectivamente a los servicios), calidad (el número de personas cuidadas por persona cuidadora y por niveles salariales) e infraestructura (metros cuadrados que se requieren en los establecimientos de cuidados).

La base de la estimación de los déficits se estableció en 2019, el último año disponible antes de la pandemia del Covid-19. Se decidió considerar ese periodo para evitar las situaciones extraordinarias que se vivieron en 2020 y 2021, lo que podría haber establecido una base de comparación sesgada.

La segunda etapa consiste en establecer políticas para cada uno de los subsectores que resuelvan las necesidades de cuidados hasta 2030, en coincidencia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Sobre la base de la metodología adoptada (OIT y ONU Mujeres, 2021), se proponen dos escenarios de referencia:

- *Statu quo*: considera mantener la situación actual hasta 2030 y el objetivo sería que la situación alcanzada en términos de cobertura de los servicios de cuidados, calidad de las prestaciones y condiciones de empleo no se deteriore. En este caso, el déficit se explicaría únicamente por el crecimiento de la población que potencialmente necesita cuidados.
- *Escenarios*: se propone establecer mejoras en términos de cobertura, calidad de la prestación y el empleo, e infraestructura. Las metas se establecen en tres tipos: mínima, media y máxima.

La definición de estos escenarios se estableció en diálogo con el equipo provincial y tuvo en cuenta un equilibrio entre las metas de los ODS y las condiciones posibles según el contexto.

La tercera etapa consiste en calcular el esfuerzo fiscal requerido para atender los déficits existentes en los distintos subsectores de los cuidados según los escenarios planteados.

La última etapa se basa en la estimación de la generación de empleo directo que deriva de dichas inversiones en cuidados.

A continuación, se presentan las estimaciones realizadas y los resultados obtenidos para cada subsector.

3 Puede consultarse la herramienta metodológica en <https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2021/04/policy-tool-care-economy>

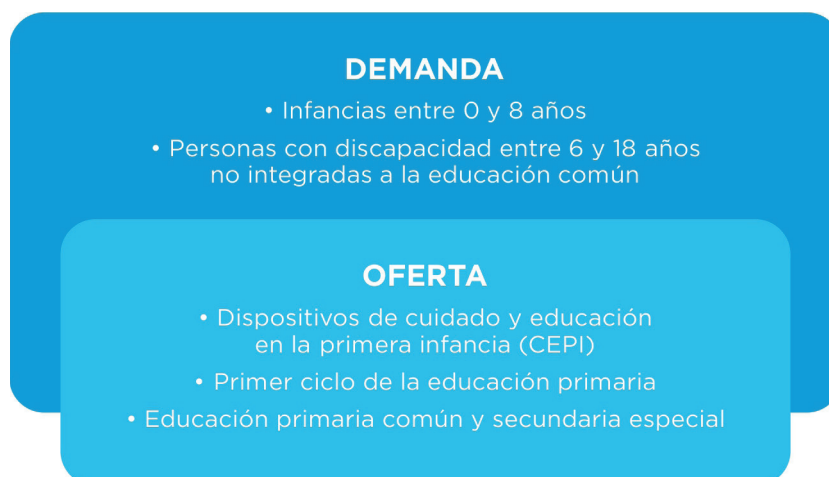
3. RESULTADOS POR SUBSECTORES

3.1 Educación

Dentro de este subsector se incluyó a las infancias que tienen entre 0 y 8 años, particularmente la extensión de la jornada escolar en la escuela primaria, dada la cobertura casi universal en jornada simple (cuatro horas de duración), y las personas con discapacidad de entre 6 y 18 años que no se encuentren integradas en la educación común (gráfico 1)⁴.

GRÁFICO 1

Subsector educación



Fuente: elaboración propia

Los servicios de cuidados fuera del hogar para estas poblaciones se conforman por una oferta heterogénea de dispositivos entre los que se incluyen:

- **Cuidado y educación de la primera infancia:** atienden hasta los 5 años y pueden circunscribirse al ámbito no oficial -especialmente comunes en el tramo de enseñanza no obligatoria, entre 45 días y 3 años-, de desarrollo social o de la educación formal. Si bien se realizó la búsqueda en las áreas vinculadas a los dos primeros ámbitos a través de convenios o habilitaciones con el Ministerio de Desarrollo Social y Trabajo, o algunos municipios elegidos, la información recolectada no es representativa para adoptarse como parámetro y, por ello, este estudio solo incluye datos sobre la oferta de jardines maternos e infantes de 0 a 5 años de la educación formal.

4 Tanto la definición de los grupos a incluir en el subsector como la identificación de los dispositivos que hoy atienden a esta demanda se realizó en conjunto con el equipo provincial.

- **Educación primaria común hasta el primer ciclo:** se circunscribe a la educación formal de gestión pública o privada. En la provincia dura 7 años, hasta séptimo grado y la oferta se desarrolla en una jornada simple de 4 horas. Para el presente estudio se realiza el cálculo de extensión de la jornada escolar para el primer ciclo (primero, segundo y tercer grado).
- **Educación especial en primaria y secundaria:** es la modalidad del sistema educativo destinada a asegurar el derecho a la educación de las personas con discapacidad, temporales o permanentes, en todos los niveles y modalidades del sistema educativo y según el principio de inclusión educativa (Ley n° 26.206, art 42).

Las características de la actual oferta de servicios de cuidados para estas poblaciones se sintetizan en la tabla 1. Con respecto a la cobertura, los principales déficits se observan en el nivel maternal donde la educación formal alcanza a menos de 1 de cada 10 niños y niñas de entre 0 y 3 años, y en la educación especial, que atiende a menos del 60% de la población con discapacidad de entre 6 y 18 años que no se encuentra integrada en la modalidad común. A pesar de que la cobertura es universal, tanto en jardín de infantes (4 y 5 años) como en el primer ciclo de la primaria, la jornada completa en este último solo alcanza al 13% de la población.

La calidad se mide mediante el ratio de cantidad de personas atendidas por cada trabajador/a de cuidados directos y los salarios del personal. El promedio de personas atendidas en la provincia supera el promedio nacional. En términos de suficiencia, los salarios docentes aproximan el nivel de remuneración necesario para no caer en la pobreza⁵, pero se encuentran por debajo del promedio de la economía, en parte por las menores jornadas laborales en la educación que, en su mayoría, se dictan en la mitad de horas.

TABLA 1
Oferta de servicios de cuidados en el subsector educación (2019)

Dispositivos	Cobertura	Calidad	
		Ratio de personas cuidadas y cuidador/a	Salario
Jardín maternal	8,2% de la población de 0 a 3 años	15 estudiantes por docente	\$41.348
Jardín de infantes	100% de la población de 4 y 5 años	16 estudiantes por docente	
Primer ciclo de primaria	100% de la población de 6 a 8 años (el 13% atiende a jornada extendida/completa)	12 estudiantes por docente	\$36.667
Educación especial	57,3% de la población entre 6 y 18 años con discapacidad (no integrada en modalidad común)	2 estudiantes por docente	\$41.038

Fuente: elaboración propia en base a la estructura poblacional provincial por edad simple CENSO (2010), proyecciones poblacionales por provincia de INDEC y Ministerio de Educación de la Provincia de Santa Fe.

⁵ Comparado con la canasta básica total para una familia tipo (dos adultos y dos menores) que en el mes de diciembre de 2019 alcanzó los \$38.960,33.

3.1.1 Definición de metas de reducción de los déficits

Considerando la situación de la oferta y demanda de cuidados en educación, se plantean avances para mejorar la cobertura y la calidad de la oferta mediante la reducción de los grupos de personas atendidas por cada cuidador/a y el mejoramiento de las condiciones laborales en el sector. Las tablas que se presentan a continuación sintetizan las metas para los escenarios de mínima, media y máxima.

TABLA 2
Objetivos de mínima, media y máxima en el subsector educación (2030)

Dispositivos	Mínima		Media		Máxima	
	Cobertura (% de la población objetivo e infraestructura)	Calidad (Ratio personas cuidadas, cuidador/a y salarios)	Cobertura (% de la población objetivo e infraestructura)	Calidad (Ratio personas cuidadas, cuidador/a y salarios)	Cobertura (% de la población objetivo e infraestructura)	Calidad (Ratio personas cuidadas, cuidador/a y salarios)
Nivel inicial (0 a 5 años)	Cobertura Maternal: 10% de la población entre 0 y 3 años, priorizando salas de 3	Ratio Maternal: 11 estudiantes por docente	Cobertura Maternal: 25% de la población entre 0 y 3 años, priorizando salas de 3	Ratio Maternal: 7 estudiantes por docente	Cobertura Maternal: Universalización de sala de 3 + 50% entre 0 a 2 años	Ratio Maternal: 6 estudiantes por docente
	Inicial 100% de 4 y 5 años	Infantes 13 estudiantes por docente	Inicial 100% de 4 y 5 años	Infantes 9 estudiantes por docente	Inicial 100% de 4 y 5 años	Infantes 8 estudiantes por docente
	Infraestructura + 88.015 m ²	Salarios \$51.318	Infraestructura + 304.501 m ²	Salarios \$64.627	Infraestructura + 840.662 m ²	Salarios \$66.358
Primer ciclo de primaria (6 a 8 años)	Cobertura Ampliación de la jornada completa hasta cubrir al 25% de la población objetivo	Ratio 13 estudiantes por docente	Cobertura Ampliación de la jornada completa hasta cubrir al 50% de la población objetivo	Ratio 10 estudiantes por docente	Cobertura Universalización de jornada completa	Ratio 9 estudiantes por docente
	Infraestructura + 176.414 m ²	Salarios \$51.318	Infraestructura + 407.644 m ²	Salarios \$64.627	Infraestructura + 870.104 m ²	Salarios \$66.358
Educación especial (personas con discapacidad de 6-18 años no integradas a la educación común)	Cobertura 60% de la población objetivo	Ratio 2 estudiantes por docente	Cobertura 80% de la población objetivo	Ratio 2 estudiantes por docente	Cobertura Universalización de la educación especial	Ratio 1 estudiante por docente
	Infraestructura + 3.872 m ²	Salarios \$51.318	Infraestructura + 15.125 m ²	Salarios \$64.627	Infraestructura + 26.379 m ²	Salarios \$66.358

Fuente: elaboración propia

Los escenarios de mejora observados contemplan que la provisión adicional de servicios de cuidados sea pública y para proponerlos se tuvieron en cuenta los siguientes aspectos:

- **Cobertura**

En todos los dispositivos se plantea un aumento gradual de la cobertura hasta llegar a la universalización en el escenario de máxima.

En los cuidados y educación de la primera infancia, se priorizaron incrementos para lograr la universalización de la sala de 3 años, en cumplimiento con los compromisos asumidos por las provincias en el Consejo Federal de Educación. Además de esta medida se espera alcanzar una cobertura del 50% para las infancias entre 0 y 2 años.

Con respecto a la educación primaria, las mejoras planteadas se refieren a la extensión de la jornada. De acuerdo con el artículo 28 de la Ley Nacional de Educación (N° 26.206), el ciclo de primaria debe ser de jornada extendida o completa. Para alcanzar este objetivo se esbozó un aumento gradual de la jornada para llegar al 25% de la población entre 6 y 8 años en el escenario de mínima, extender la cobertura al 50% en el de media y universalizar la jornada completa en el de máxima.

En materia de educación especial, las metas se fijaron para que de manera progresiva se cierren brechas respecto del resto de las provincias. La cobertura en el escenario de mínima se aproxima a la del promedio nacional; en el de media a la de las tres provincias con mayor índice de desarrollo sostenible provincial (IDSP) según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2017) y, en el de máxima, se alcanza el parámetro de la jurisdicción con mayor desarrollo sostenible.

- **Infraestructura**

Se contempló la construcción de nuevas escuelas sobre la base de los parámetros espaciales observados por el área de infraestructura del Ministerio de Educación de la provincia, es decir, 6,3 m² por estudiante y escuela en el nivel inicial y 5,2 m² en el resto de los dispositivos.

- **Ratio de persona cuidada/persona cuidadora**

Este parámetro se calibró buscando cerrar brechas entre las distintas provincias. Para ello se planteó un escenario de mínima en donde Santa Fe llegue a tener los mismos valores del promedio nacional; de media para obtener los mismos valores de las 3 provincias con mayor IDSP según PNUD (2017), y de máxima para igualar los niveles de la provincia con mayor desarrollo sostenible⁶.

- **Salario y condicionales laborales**

Al establecer los parámetros de remuneraciones, se buscó mejorar las condiciones laborales del sector y asimilarlas a las del sector privado⁷. En el escenario de mínima se buscó que el salario bruto promedio alcance el de las mujeres asalariadas registradas en educación; en el de media que iguale el promedio de esas remuneraciones tanto para varones como para mujeres en la provincia y en el de máxima que alcance el salario bruto de los varones para cerrar las brechas de ingreso por género.

3.1.2 Estimación del esfuerzo fiscal y la creación de empleo

Considerando la situación observada y las metas establecidas, se estimaron los beneficios que se obtendrían, entre ellos, la generación de empleo directo (los puestos de trabajo creados), el número de beneficiarios/as adicionales que accederían a la cobertura y el aumento de la capacidad instalada en términos de la infraestructura adicional construida.

En relación con el esfuerzo fiscal, se analizaron las erogaciones corrientes necesarias para sostener las prestaciones (la masa salarial y los gastos generales asociados a la prestación del servicio) y la inversión requerida en infraestructura. En la tabla 3 se sintetizan los resultados para los diferentes escenarios planteados de cara a 2030.

Los cálculos del costo fiscal se hicieron según los precios de 2019 y se expresan en términos del Producto Bruto Geográfico (PBG) de dicho año, ya que se supone que el peso relativo del sector sobre la economía se mantendrá estable a lo largo del tiempo.

6 Ratios elaborados en base al anuario estadístico educativo del Ministerio de Educación de la Nación de 2019 para el promedio nacional y las provincias con mayor índice de desarrollo sostenible (CABA, Chubut y Mendoza, en ese orden).

7 Según datos de SIPA para junio del año 2019.

TABLA 3

Estimación del esfuerzo fiscal y beneficios para reducir los déficits del subsector educación hasta 2030

Resultados		Statu quo	Mínima	Media	Máxima
Beneficios	Creación de empleos directos (puestos de trabajo adicionales en el subsector de educación)	2.365	8.056	32.324	70.074
	Nuevos/as beneficiarios/as (personas adicionales cubiertas por la prestación de servicios)	23.453	48.641	129.635	305.839
	Capacidad instalada (m² de infraestructura adicional)	132.826	268.301	727.271	1.737.145
Costo fiscal del PBG	Corriente (salarios + gastos generales)	0,07%	0,71%	1,70%	3,23%
	Infraestructura	0,26%	0,52%	1,41%	3,37%
	Total	0,33%	1,23%	3,11%	6,60%

Fuente: elaboración propia

Mantener hasta el 2030 los parámetros de cobertura y calidad actuales implicaría un esfuerzo fiscal del 0,33% del Producto Bruto Geográfico (PBG), del cual casi un 80% se dedicaría a la construcción de la infraestructura necesaria para atender a nuevos/as beneficiarios/as. Por lo tanto, conservar la situación actual casi no generaría un incremento de los puestos de trabajo.

Las mejoras en la cobertura y la calidad contempladas en el escenario de mínima implican cuadruplicar el esfuerzo fiscal (1,2% del PBG) pero también la creación de empleo con mejores condiciones laborales, incorporando a más de 8.000 trabajadores y trabajadoras al sector educativo.

En un escenario intermedio se mejoraría la calidad del servicio y se atendería a una/o de cada cuatro niños o niñas de entre 0 y 3 años en jardines maternos; se extendería la jornada para la mitad del primer ciclo primario y se proveería educación especial al 80% de la población con discapacidad de entre 6 y 18 años. Esto implicaría un esfuerzo fiscal del 3,11% del PBG que se reparte casi en partes iguales entre inversiones corrientes y de infraestructura. En este escenario se crearían más de 32.000 puestos de trabajo directo y más de 700.000 m² de infraestructura social, lo que dinamizaría la economía en términos de actividad y empleo.

La universalización de la cobertura para todas las poblaciones, el cierre de desigualdades territoriales con respecto al ratio de personas cuidadas por cuidador/a y la reducción de brecha salarial de género tendría un costo fiscal del 6,6% del PBG que se reparte en partes iguales entre inversiones de infraestructura y corrientes (salarios y gastos generales de prestar el servicio). Este escenario de máxima generaría más de 70.000 puestos de trabajo directo, incorporaría a 305.000 beneficiarios/as a las prestaciones y crearía más de 170 hectáreas de infraestructura social adicional.

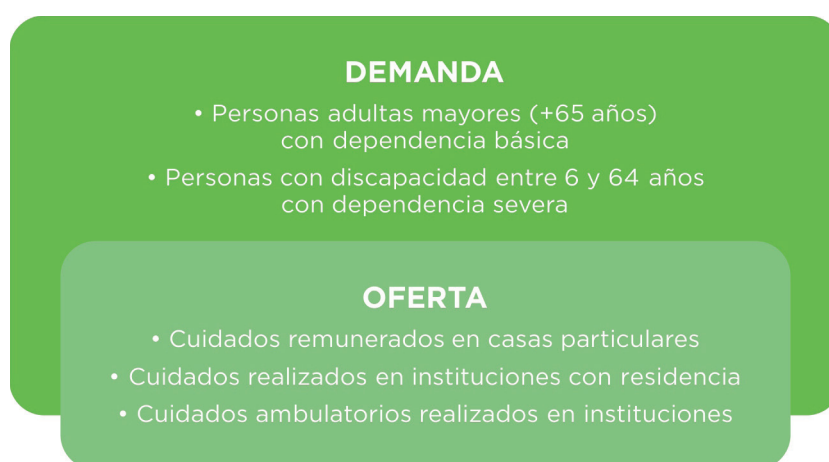
3.2. Cuidados de larga duración para personas mayores con dependencia básica y personas con discapacidad y dependencia severa

Los cuidados de larga duración refieren a la provisión de servicios para apoyar a las personas “que tienen una capacidad limitada para funcionar de forma independiente a diario durante un período prolongado de tiempo, debido a problemas mentales y/o discapacidad física” (Ilkharacan y Kim, 2019).

En este sentido se distinguen dos grupos poblacionales que demandan este tipo de servicios: por un lado, las personas con discapacidad y dependencia severa de entre 6 y 64 años⁸ y, por otro lado, debido a la alta prevalencia de discapacidad en edades más avanzadas, las personas adultas mayores de 65 años con dependencia básica⁹. Si bien estos cuidados implican en cierta medida atención médica, también consideran la prestación de apoyo para las actividades de la vida diaria.

GRÁFICO 2

Subsector cuidados de larga duración



Fuente: elaboración propia

Dentro de la oferta de servicios de cuidado en este subsector, caracterizada en la tabla 3, se identifican dos tipos de cuidados cuya provisión puede ser pública, privada o mediante obras sociales¹⁰: domiciliarios e institucionales.

Los cuidados domiciliarios remunerados son provistos dentro del hogar y pueden estar a cargo de trabajadoras de casas particulares o cuidadoras especializadas.

Por su parte, los cuidados institucionales se brindan fuera del hogar con o sin internación/residencia. Dentro del primer grupo, por ejemplo, se encuentran las residencias de larga estadía en donde las personas mayores se alojan y en el segundo, los centros de día que proveen cuidados ambulatorios a las personas con discapacidad.

8 Si bien no existe una definición taxativa de dependencia severa se consideró que existe en aquellos casos donde las personas poseen más de una dificultad o, en caso de tener una sola dificultad, si es mental-cognitiva según el Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad realizado por INDEC 2018.

9 Se calculó la incidencia de la dependencia severa siguiendo la encuesta Nacional de Calidad de Vida de Personas Adultas Mayores realizada por INDEC en 2012 donde se considera dependencia básica a las limitaciones que dificultan la realización de actividades esenciales, entre las cuales se incluye comer en un tiempo razonable (cortar la comida, llenar los vasos, etcétera); vestirse o desvestirse (atarse los cordones); bañarse (entrar o salir de la ducha o bañera); acostarse o levantarse de la cama; andar de un lado a otro de su casa o subir y bajar escaleras.

10 En Argentina se denominan obras sociales a los seguros de salud contributivos.

TABLA 4

Oferta de servicios de cuidado en el subsector cuidados de larga duración (2019)

Dispositivos		Cobertura	Calidad	
			Ratio de personas cuidadas y cuidador/a	Salario
Cuidados domiciliarios (personas adultas mayores con dependencia básica + personas con discapacidad con dependencia severa)		22,6%	1 persona atendida por cada persona trabajadora subvencionada por el Estado	\$18.364
Cuidados institucionales	Ambulatorios (personas con discapacidad con dependencia severa)	17,8%	2 personas en instituciones públicas por cada trabajador/a estatal	\$35.289
	Residenciales (personas adultas mayores con dependencia básica)	3,7%	8 personas en residencias públicas por cada trabajador/a estatal	

Fuente: elaboración propia en base a la estructura poblacional provincial por edad simple CENSO (2010), proyecciones poblacionales por provincia de INDEC, la Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Personas Adultas Mayores (INDEC, 2014), la Encuesta Nacional de perfil de personas con discapacidad (INDEC, 2018), Dirección de Personas Mayores del Ministerio de Desarrollo Social, Subsecretaría de Inclusión para Personas con Discapacidad del Ministerio Provincial de Salud, Registro Federal de Establecimientos de Salud (REFES, abr-2022) y Roqué et al (2014).

Como muestra la tabla 4, en términos de cobertura, se estima que solo una de cada cinco personas que requieren cuidados los recibe a través de la modalidad domiciliaria¹¹. El 17,8% de las personas con discapacidad (PCD) y dependencia severa reciben cuidados ambulatorios y el 3,7% de las personas adultas mayores (PAM) residen en instituciones de cuidado. Esto totaliza una cobertura del 40% de las PCD y PAM con dependencia severa y de poco más del 25% para PAM con dependencia básica.

En cuanto a la calidad, si bien la cantidad de personas cuidadas por cuidador/a superan los mínimos normativos en los establecimientos públicos, el nivel general de remuneraciones es bajo, especialmente en los cuidados domiciliarios. Quienes se emplean en cuidados institucionales no llegan a cubrir la canasta básica que requiere una familia de cuatro integrantes para no caer en situación de pobreza¹² y la remuneración en los servicios domiciliarios apenas supera el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM)¹³.

3.2.1 Definición de metas de reducción de los déficits

Al igual que con el subsector de educación, teniendo en cuenta el punto de partida de la oferta se plantean una serie de mejoras en términos de ampliación de cobertura de las prestaciones y mejoramiento de la calidad. La tabla 5 sintetiza las metas para los escenarios de mejora de mínima, media y máxima.

¹¹ Según EnCaViAM la tarea de ayudar a las personas con alguna dependencia básica recae principalmente en el entorno familiar (77,4%), de modo que la misma tarea realizada por cuidadores/as no familiares, recae en el 22,6% restante. Se asume que la cobertura de cuidados domiciliarios para las personas con discapacidad y dependencia severa se asemeja a la de las personas adultas mayores con dependencia básica.

¹² Que en diciembre 2019 alcanzó los \$38.960,33.

¹³ En octubre 2019 un SMVM se fijó en \$16.875.

TABLA 5

Objetivos de mínima, media y máxima del subsector de cuidados de larga duración

Dispositivos	Mínima		Media		Máxima	
	Cobertura (% de la población objetivo e infraestructura)	Calidad (Ratio personas cuidada/cuidador y salarios)	Cobertura (% de la población objetivo e infraestructura)	Calidad (Ratio personas cuidada/cuidador y salarios)	Cobertura (% de la población objetivo e infraestructura)	Calidad (Ratio personas cuidada/cuidador y salarios)
Cuidados domiciliarios	Cobertura PAM con dependencia básica: 40% PCD con dependencia severa: 50%	Ratio 1 cuidador por cada persona cuidada	Cobertura 70% para PAM con dependencia básica y PCD con dependencia severa	Ratio 1 cuidador por cada persona cuidada	Cobertura 100% para PAM con dependencia básica y PCD con dependencia severa	Ratio 1 cuidador por cada persona cuidada
		Salarios \$38.960		Salarios \$54.267		Salarios \$64.627
Cuidados institucionales		Ratio <i>Ambulatorios:</i> 2 personas cuidadas por cuidador <i>Residenciales:</i> 8 personas cuidadas por cuidador		Ratio <i>Ambulatorios:</i> 2 personas cuidadas por cuidador <i>Residenciales:</i> 8 personas cuidadas por cuidador		Ratio <i>Ambulatorios:</i> 2 personas cuidadas por cuidador <i>Residenciales:</i> 8 personas cuidadas por cuidador
	Infraestructura <i>Ambulatorios:</i> +80.322 m ² <i>Residenciales:</i> +50.275 m ²	Salarios \$38.960	Infraestructura <i>Ambulatorios:</i> +139.776 m ² <i>Residenciales:</i> +126.749 m ²	Salarios \$54.267	Infraestructura <i>Ambulatorios:</i> +199.230 m ² <i>Residenciales:</i> +203.223 m ²	Salarios \$64.627

Fuente: elaboración propia

Los escenarios de mejora de los parámetros observados contemplan que la provisión adicional de servicios de cuidado sea pública. Para proponer los escenarios de cobertura se tuvieron en cuenta los siguientes puntos:

- **PAM con dependencia básica:** El escenario de mínima planteado es que se llegue a cubrir con dispositivos públicos al 40% de la población, siendo un 30% atendido por dispositivos domiciliarios y un 10% por dispositivos institucionales residenciales. El escenario de media aumenta esa cobertura a 70%, siendo un 50% domiciliario y un 20% institucional. El escenario de máxima la universaliza para llegar al 100% de la cobertura, proveyendo el 70% de la cobertura de forma domiciliaria y el restante 30% institucional.
- **PCD con dependencia severa:** El escenario de mínima planteado es que se llegue a cubrir con dispositivos públicos al 50% de la población, siendo un 20% atendido por dispositivos domiciliarios y un 30% por dispositivos institucionales ambulatorios. El escenario de media aumenta esa cobertura a 70%, siendo un 30% domiciliario y un 40% institucional. En el escenario de máxima se plantea llegar al 100% de la cobertura, repartándose en partes iguales la cobertura entre atención domiciliaria e institucional.
- **Infraestructura:** Se estimaron 14,2 m² por persona para residencias de larga duración teniendo en consideración el Dto. 2091/1980 de la provincia de Santa Fe y 7,6 m² por persona para los dispositivos ambulatorios según la Res. N°858/2021 INSSJP (PAMI) referente al Convenio de parámetros para Contrato Centro de Día celebrado con el Ministerio de Desarrollo territorial y Hábitat.

Ratio persona cuidadora/persona cuidada

- **Cuidados domiciliarios:** Por la naturaleza de la tarea se supuso que una persona trabajadora sólo podría atender a 1 persona en su hogar.
- **Cuidados institucionales ambulatorios y residenciales:** Se privilegió mantener los parámetros observados en el SQ ya que son superadores de los estándares que se establecen por normativa (Res. 858/2021 INSSJP PAMI) y Convenio colectivo N.º 122/75 de la Federación de Asociaciones de Trabajadores de la Sanidad Argentina para los/as asistentes geriátricos.

Salario y condiciones de contratación

Se buscó igualar la remuneración de los y las trabajadores de los distintos tipos de dispositivo, y además proyectar que en el largo plazo este tipo de trabajos estén significativamente valorados y profesionalizados, sobre todo luego de haber transitado la pandemia. Para el escenario de mínima, se privilegiaron criterios de suficiencia y se buscó que la remuneración alcance el valor de la canasta básica familiar¹⁴.

En los escenarios de media y máxima, se buscó reducir las brechas de remuneración en el sector con respecto al resto de los sectores de la economía. Así en el de media, se proyectó una remuneración promedio de \$51.318 equivalente al salario bruto promedio para una trabajadora registrada en el sector privado y en el de máxima el valor alcanza los \$64.627 equivalente a la remuneración promedio del sector privado para varones y mujeres¹⁵.

3.2.2 Estimación del esfuerzo fiscal y la creación de empleo

Tal y como puede apreciarse en la tabla 6, sostener a futuro la cobertura y la calidad observada generaría alrededor de 3.000 empleos y requeriría de una inversión del 0,7% del PBG, que se dedicaría en su mayoría a afrontar los costos corrientes.

La inversión que demanda el escenario de mínima equivale al 1,19% del PBG, en donde se aumenta la cobertura hasta el 40% para personas con discapacidad y hasta el 50% para personas adultas mayores y se proyectan ingresos laborales suficientes para cubrir una canasta básica familiar. Este esfuerzo fiscal permitiría crear más de 10.000 puestos de empleo en mejores condiciones y más de 130.000 m² de infraestructura social.

Avanzar hasta un escenario intermedio con un 70% de cobertura para la población objetivo de la política requeriría casi el triple del esfuerzo de mínima y movilizar fondos por el 3,14% del PBG. De esta manera, el empleo crecería de forma más proporcional, ya que, no solo se mejorarían las remuneraciones, sino que también se generarían casi 38.000 nuevos puestos de empleo.

Lograr la universalización del servicio, garantizando una remuneración para el sector que al menos se equipare al salario promedio de la economía (escenario de máxima), implicaría una inversión del 6,25% del PBG hasta el 2030 y la creación de 75.000 puestos de trabajo. Casi el 90% de la inversión se destinaría al pago de salarios y gastos generales y se requeriría menos de un punto del producto bruto geográfico poder emplazar la infraestructura necesaria para ampliar la prestación.

14 Correspondiente a un hogar con dos personas adultas y dos infantes que en el mes de diciembre de 2019 necesitaron un nivel de ingreso mínimo de \$38.960,33 para no caer en situación de pobreza.

15 Según datos de SIPA para junio del año 2019.

TABLA 6

Creación de empleo y esfuerzo fiscal según escenarios para atender los déficits del subsector cuidados de larga duración hasta 2030

Resultados		Statu quo	Mínima	Media	Máxima
Beneficios	Creación de empleo directo (puestos de trabajo adicionales en el subsector de cuidados)	3.240	10.365	37.934	75.387
	Nuevos/as beneficiarios/as (personas adicionales cubiertas por la prestación de servicios)	3.375	18.262	50.064	89.689
	Capacidad instalada (m² de infraestructura adicional)	9.890	130.597	266.525	402.454
Costo fiscal del PBG	Corriente (Salarios + gastos generales)	0,05%	0,94%	2,63%	5,48%
	Infraestructura	0,02%	0,25%	0,51%	0,77%
	Total	0,07%	1,19%	3,14%	6,25%

Fuente: elaboración propia

4. REFLEXIONES FINALES

En primer lugar, las estimaciones presentadas evidencian que es posible realizar ejercicios concretos que permitan conocer las posibilidades y los desafíos de ampliar el acceso y la calidad de las prestaciones de cuidados, incluso en sectores donde la información es deficitaria. Estas aproximaciones revelan la magnitud del alcance de estos servicios y permiten visibilizar los recursos necesarios para expandirlos.

En segundo lugar, los resultados muestran que los esfuerzos fiscales para mantener la situación actual son casi irrelevantes, pero que para conseguir mejoras se requerirá de notables inversiones. A su vez, estas transformaciones traen beneficios tangibles como la creación de empleo y otros menos perceptibles pero igualmente valiosos y necesarios, como la mejora de las condiciones de vida de las personas que requieren cuidados y sus familias.

En tercer lugar, la metodología utilizada y los ejercicios planteados manifiestan que se puede diseñar una estrategia de avance gradual hacia las metas establecidas, determinando prioridades, plazos y mejoras sustantivas o parciales.

En cualquier caso, este ejercicio es una oportunidad para avanzar la agenda de los cuidados a nivel provincial y representa un insumo importante para fomentar el diálogo en las relaciones interjurisdiccionales, ya que algunas de las inversiones sugeridas podrían plantearse como esfuerzos del gobierno nacional o estrategias compartidas.

La realización de esta estimación revela que, cuando hay voluntad política y compromiso, el trabajo articulado entre distintos niveles de gobierno y la cooperación internacional puede derivar en avances de políticas públicas que amplíen la garantía de los derechos humanos, reduzcan desigualdades y mejoren la vida cotidiana de las personas.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ilkcaracan, I., y Kim, K. (2019). The Employment Generation Impact of Meeting SDG Targets in Early Childhood Care, Education, Health and Long- Term Care in 45 Countries. Switzerland: OIT.
- INDEC (2014) Encuesta Nacional sobre Calidad de Vida de Personas Adultas Mayores 2012. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/encaviam.pdf>
- INDEC (2018) Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad: resultados definitivos 2018. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/estudio_discapacidad_12_18.pdf
- OIT y ONU-Mujeres (2021). Una guía para las inversiones públicas en la economía. Herramienta de apoyo en materia de política para estimar los déficits de servicios de cuidado, el costo de las inversiones para cubrirlos y sus beneficios económicos. Ginebra: OIT-ONU Mujeres.
- PNUD (2017) Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2017. Información para el desarrollo sostenible. Argentina y la Agenda 2030. Disponible en: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ar/PNUDArgent-Press-Kit-INDH-2017_05.02.pdf
- Roqué, A., Fassio, A., Arias, C., Croas R. (2014). Residencias de larga Estadía para Adultos Mayores en Argentina. Relevamiento y evaluación. Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: https://www.algec.org/biblioteca/RESIDENCIAS_LARGA-ESTADIA.pdf

Los cuidados son un sector económico que crea empleo, sostiene ingresos y alimenta la demanda agregada y, como consecuencia, la recaudación impositiva. En este marco cobran especial relevancia los estudios que aproximan dimensiones concretas de lo que implicaría expandir y fortalecer las políticas de cuidados de manera integral.

Este informe presenta los resultados de la estimación del esfuerzo fiscal necesario de invertir en políticas públicas para reducir los déficits en la atención de las demandas de cuidado en la provincia de Santa Fe en términos de cobertura, calidad e infraestructura.

Además, calcula el empleo que se generaría como consecuencia de esta inversión a partir de tres escenarios (mínima, media y máxima) posibles según la cobertura que el Estado provincial se proponga alcanzar.

Este trabajo es parte del proyecto conjunto de ONU Mujeres y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) “Promover el empleo decente para las mujeres a través de políticas de crecimiento inclusivo y de inversiones en la economía del cuidado” y utiliza una metodología desarrollada conjuntamente por la OIT y ONU Mujeres, que parte de las metas fijadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para el año 2030.



Organización
Internacional
del Trabajo



<https://twitter.com/ONUMujeresArg>
<https://www.facebook.com/onumujeresar>
<https://www.instagram.com/onumujeresar/>
<https://www.linkedin.com/showcase/onumujeres/>