

desafíos

Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Número 12, julio de 2011

ISSN 1816-7535

>> Cuidado infantil y licencias parentales



NACIONES UNIDAS

CEPAL

unicef 

Licencias para el cuidado infantil: una deuda pendiente

Las políticas de cuidado de la primera infancia deben enmarcarse en un enfoque que integre los derechos de los niños, la igualdad de género y la inclusión social de las familias. Es necesario imbricar prestadores diversos que incluyen a la familia, al Estado, al mercado y a la sociedad civil.

En este sentido, la regulación y provisión del cuidado infantil en la región revela vacíos severos, lo que dificulta, entre otras cosas, la incorporación de las mujeres al mercado laboral, en especial en hogares pobres. Asimismo, falta mayor interdependencia en políticas laborales entre el ámbito productivo y el reproductivo.

En este número se plantean avances y limitaciones en licencias parentales y maternas para el cuidado y se enfatizan las deudas pendientes. Las múltiples necesidades del cuidado en la primera infancia han tenido escasa traducción legal y práctica, y persisten desigualdades de origen. Para enfrentarlas se requiere de políticas que universalicen, más allá del empleo formal, el derecho de niños y niñas a recibir cuidados, además de un examen profundo de los modelos imperantes de provisión de cuidado infantil desde el nacimiento.

Este número contiene, también, testimonios de niños y niñas sobre el cuidado de hermanos menores. En Puntos de vista se destaca la perspectiva de la experta argentina Cecilia Grosman. En la sección Aprendiendo de la experiencia se da cuenta de iniciativas nacionales para articular mejor el ámbito laboral con la vida familiar. Se presenta también una breve referencia a eventos recientes y documentos clave sobre el tema.

COMITÉ EDITORIAL

02 editorial

Licencias para el cuidado infantil: una deuda pendiente

03 agenda

El semestre en la región
Documentos destacados

la voz de los niños,
niñas y adolescentes

Cuidado de niños pequeños



© UNICEF, Shehzadnoorani, Jamaica

04 análisis e investigaciones

Licencias para el cuidado infantil. Derecho de hijos, padres y madres

10 puntos de vista

Cecilia Grosman:
El valor de legislar sobre el cuidado infantil



© UNICEF, Gonzalo Bell, Cuba

11 aprendiendo de la experiencia

Más allá de la legislación: iniciativas para mejorar la articulación entre el ámbito laboral y la vida familiar

12 ¿sabía usted qué...?

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
Oficina Regional para América Latina y el Caribe (UNICEF TACRO)

Comité editorial:
CEPAL: Martín Hopenhayn +
María Nieves Rico + Jorge Rodríguez

UNICEF: Enrique Delamónica + Egidio Crotti
+ Susana Sottoli

Coordinación general:
María Nieves Rico +
María S. Spence

Colaboradores:
CEPAL: Jimena Arias +
Carlos Maldonado + Tania Ulloa
UNICEF: Ana M. Ortiz
Luis Gianelli, Colegio Monseñor
Luis Arturo Pérez, Santiago de Chile

Diseño y diagramación:
Paulo Saavedra + Rodrigo Saavedra

Desafíos
Número 12, julio de 2011
ISSN versión impresa 1816-7527
ISSN versión electrónica 1816-7535

Fotografía de portada
© Barbara Gallardo 2011, Chile

© Naciones Unidas, julio de 2011
Todos los derechos reservados

Contacto:
desafios@cepal.org,
desafios@unicef.org

El semestre en la región

>> V Congreso Mundial sobre Derechos de la Niñez y la Adolescencia 2012

La República Argentina será sede de este congreso en 2012, cuyo objetivo es profundizar el debate a partir de "Un mundo apropiado para los niños", la declaración aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Sesión Especial a favor de la Niñez celebrada del 8 al 10 de mayo de 2002 en Nueva York.

<http://foroparlamentarioinfancia.blogspot.com/2010/11/argentina-fue-elegida-sede-del-v.html>

>> 2011 Año Internacional de los Afrodescendientes

La Asamblea General de las Naciones Unidas en su 64va Sesión declaró el año 2011 como el Año Internacional de los Afrodescendientes, con el fin de fortalecer las medidas nacionales y la cooperación regional e internacional para el goce pleno de sus derechos y la participación en todas las esferas de la sociedad.

<http://www.oei.es/afro01.php>

>> Reunión de Expertos sobre Políticas de Familia

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y la División de Política Social y Desarrollo de Naciones Unidas llevaron a cabo la Reunión de Expertos "Evaluando políticas de familias: enfrentar la pobreza y la exclusión social y asegurar el balance entre familia y trabajo" del 1 al 3 de junio de 2011 en Nueva York.

Documentos destacados



>> UNICEF, 2011

"El Estado Mundial de la Infancia de 2011. La adolescencia: una época de oportunidades", Nueva York, febrero.

<http://www.unicef.org/spanish/sowc2011/fullreport.php>



>> CEPAL y UNICEF, 2010

"Pobreza infantil en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, diciembre

<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/42796/Libro-pobreza-infantil-America-Latina-2010.pdf>,



>> CEPAL, 2010

Morlachetti, Alejandro (2010), "Legislaciones nacionales y derechos sociales en América Latina. Análisis comparado hacia la superación de la pobreza infantil", Santiago de Chile, septiembre.

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/40949/sps164-derechos-sociales-pobreza-infantil.pdf>

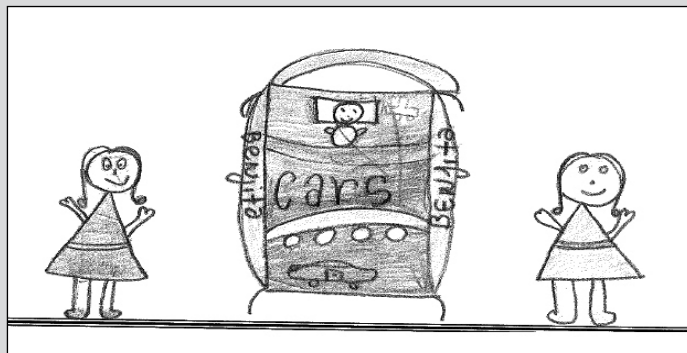


>> PNUD, 2010

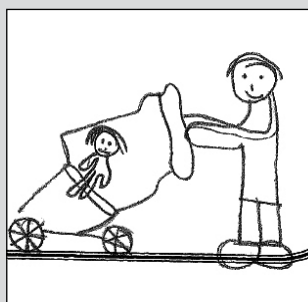
Rossel, Cecilia, Denise Courtoisie y Mariana Marturet (2010), "Servicios de cuidado infantil: condiciones de calidad y resultados", Uruguay, abril.

http://www.proyectodesarrolla.org/wp-content/files_mf/1279548241LibrilloServiciosdecuidadoinfantil.pdf

Cuidado de niños pequeños



Barbara, 10 años



Bruno, 9 años



Paloma, 10 años

¿Cuando tu mamá trabaja quién cuida a tu hermano pequeño?

"Mis abuelos y si son más de las seis de la tarde mi papá".

Roberto, 11 años

"Mi hermanita va a la guardería".

Carlos, 9 años

"El novio de mi mamá, que es el papá".

Sebastián, 9 años

"Mi mamá contrató a una persona que lo cuida".

Danka, 10 años

"Una vecina nos cuida a mí y a mi hermano de 7 meses".

Sofía, 10 años

"Mi mamá trabaja en la casa y ella la cuida, mi papá y yo le ayudamos".

Anaís, 9 años

"Mi mamá con mi papá venden empanadas mientras yo cuido a mi hermano de 9 meses".

Camilo, 9 años

Fuente: Los dibujos y citas de esta sección fueron hechos por niños y niñas del Colegio Monseñor Luis Arturo Pérez de la Población José María Caro, Santiago de Chile.



© UNICEF, Shehzadnoorani, Jamaica

© UNICEF, Shehzadnoorani, Jamaica

Licencias para el cuidado infantil. Derecho de hijos, padres y madres

Laura C. Pautassi¹ y María Nieves Rico²

Es incuestionable que niños y niñas necesitan cuidado desde que nacen. Estos cuidados se vinculan a la alimentación, la salud, la estimulación temprana, el amor y todo aquello que les garantice un desarrollo pleno. Tradicionalmente en América Latina y el Caribe los cuidados se proveen en los hogares y los brinda casi siempre la madre, aunque en ocasiones cuenta con la colaboración del padre u otro miembro de la familia o de la comunidad, o adquiriera alguna forma de provisión pública o de mercado.

El estudio de la regulación laboral respecto de las licencias para madres y padres en la región, da cuenta de la necesidad de avanzar en el reconocimiento del cuidado como un derecho universal posible de ser ejercido por todos los niños y no sujeto a ciertas particularidades relacionadas con la inserción en el mercado de trabajo o a la calidad de esta.

El análisis de los cuidados de la primera infancia debe considerar a los prestadores —familia, Estado, mercado y sociedad civil—, los receptores —niños y niñas—, así como las acciones públicas y privadas dirigidas a satisfacer las necesidades. Por ello, es indispensable un enfoque que haga dialogar perspectivas complementarias: los derechos de los niños, la igualdad de género y la política social inclusiva. Como se sostiene en el Reporte del Secretario General de las Naciones Unidas, una de las formas más efectivas de garantizar que todos los niños tengan un buen comienzo en su vida es mediante programas de calidad de cuidado y educación desde el nacimiento (Naciones Unidas, 2010, pág. 7).

El derecho al cuidado en la primera infancia

Los cuidados implican tiempo, conocimiento y dedicación exclusiva, sobre todo en los primeros meses de vida. Es una tarea “mano de obra intensiva” con tres componentes: el cuidado material, el económico y el psicológico (Batthyány, 2004). La distribución sexual del trabajo y del tiempo, en especial el destinado a cuidar a niños y niñas, es un claro reflejo de la dinámica de organización del mercado laboral y de las familias en América Latina y el Caribe (Rico, 2011). Dinámica que está regulada por la legislación laboral y que presenta diversos vacíos que condicionan la inserción de las mujeres y de los varones en los ámbitos productivo y de cuidado, y afectan las oportunidades de desarrollo y crecimiento de los niños y las niñas.

El primero se asocia con el notable aumento de la inserción femenina en el mercado del trabajo remunerado sin el correlato de una participación de igual magnitud de los varones en el cuidado, con la consiguiente sobrecarga de tareas y obligaciones y efectos negativos sobre la trayectoria laboral y salarial de las mujeres (CEPAL, 2010). Además, el incremento, que en los últimos 15 años se estima en cerca de 20 puntos porcentuales en las edades típicamente activas —25 a 54 años—, presenta una clara estratificación y diferencias según el número de menores de 5 años en los hogares. Para las mujeres, pertenecer a los quintiles más bajos o a hogares en situación de pobreza, tener poca escolaridad y estar a cargo de niños y niñas en la primera infancia son factores que les dificultan el acceso al trabajo remunerado de calidad (CEPAL, 2009).

¹ Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

² Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Recuadro I EL CUIDADO EN LA NORMATIVA INTERNACIONAL

Otro vacío se manifiesta en la ausencia en el diseño de las políticas laborales de la interdependencia de los ámbitos productivo y reproductivo presentes en la vida de las personas, lo que obstaculiza la realización de las tareas en uno y otro espacio de manera equitativa. Tampoco se ha incrementado la oferta de infraestructura pública y servicios de cuidado, que en la mayoría de los países es escasa y en algunos casi nula (Marco Navarro, 2007, Rodríguez, 2007 y Lamaute-Brisson, 2010). Asimismo, son escasos los mecanismos de fiscalización del Estado para el cumplimiento de las obligaciones legales de los empleadores privados, y las regulaciones laborales solo cubren a los trabajadores asalariados formales, dejando fuera a los que realizan labores desprotegidas y a sus hijos e hijas.

Considerando el principio de interdependencia y universalidad de los derechos humanos, se puede aseverar que el cuidado, en un sentido amplio, debiera ser considerado como parte de los derechos consagrados en los instrumentos internacionales. Además, aunque en la actualidad no está nominado como tal, sí es referido, en sus distintos aspectos, en variados instrumentos (Pautassi, 2007) (véase el recuadro 1). Destaca en la región que las obligaciones y derechos estipulados han sido incorporados en las Constituciones Políticas de muchos de los países adecuándose consecuentemente la normativa interna, lo que permite hacer un seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados en materia de cuidado.

Los ciclos productivos afectan la vida privada de los trabajadores y los arreglos familiares condicionan las opciones y oportunidades de empleo. Estas articulaciones, secularmente invisibilizadas, registran un primer ingreso en la agenda pública a partir del siglo XXI. Han sido un importante impulso los Consensos de Quito (2007) y Brasilia (2010) acordados en la X y XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe, y la XX Cumbre Iberoamericana, en que los Estados se comprometieron a “incrementar la oferta de atención integral a la primera infancia y garantizar la calidad de la misma”³. Sin embargo, se ha avanzado poco en el diseño e impulso de políticas que provean medios, servicios, tiempo, recursos económicos y humanos para que el cuidado infantil se haga de forma socialmente inclusiva.

Licencias de padres y madres. Avances y limitaciones

La regulación del cuidado, presente en normas o códigos de trabajo, por lo general se restringe a la protección de la madre trabajadora en el período de gestación, alumbramiento, posparto y lactancia, sin contemplar la crianza y las demandas de cuidado que tienen los niños en esta etapa. Además prescinde o minimiza la responsabilidad de los varones frente a sus hijos pequeños. Así, la normativa tiene fuertes sesgos de género y las medidas que se adoptan no necesariamente consideran las necesidades de los receptores del cuidado. Un aspecto central es su carácter focalizado, dado que las regulaciones

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), establece en el artículo 18, incisos 1, 2 y 3, que el Estado debe garantizar “el reconocimiento del principio que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño”. Se afirma que los Estados prestarán asistencia a los padres y representantes legales, para el desempeño de sus funciones en relación con la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado. Además “adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños”.

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer explicita que los derechos de las trabajadoras deben ser protegidos ante potenciales discriminaciones originadas por la maternidad: los Estados deben prohibir y sancionar todo tipo de prácticas discriminatorias e implementar licencias pagas, prestación de servicios de cuidado y otras medidas que permitan combinar las responsabilidades laborales y familiares de los padres. La Convención señala que hombres y mujeres deben compartir las responsabilidades domésticas y de crianza (artículo 11, inciso 2).

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) se establece, en el artículo 10, que los Estados deben brindar protección y asistencia a las familias para el cuidado y educación de los hijos.

El Convenio 156 sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reconoce implícitamente la responsabilidad de hombres y mujeres en el trabajo de cuidado, para garantizar que cualquiera sea el tipo de empleo, se integren al mercado en condiciones de igualdad con aquellos que no tienen esas responsabilidades.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Convenio 156 de la OIT.

laborales excluyen de beneficios a quienes no son asalariados formales, afectando negativamente a trabajadores informales, autónomos, por tiempo parcial, rurales, y a sus hijos. Merece especial mención el servicio doméstico —principal actividad de las mujeres pobres— que en gran parte de la región recibe un trato discriminatorio, lo que se está revirtiendo, ya que hay

³ Artículo 8, Declaración de Mar del Plata, XX Cumbre Iberoamericana, Argentina, diciembre 2010.

Cuadro I
LICENCIAS MATERNALES Y PARA PADRES EN AMÉRICA DEL SUR

País	Licencia por maternidad			Licencia por paternidad
	Duración	Prestación	Lactancia	
Argentina	90 días. 6 meses por hijo con síndrome de Down	100% del salario financiado por la Seguridad Social (S.S.)	1 hora diaria, dividida en dos descansos hasta el primer año del niño	2 días por nacimiento. 5 días en algunas jurisdicciones del sector público. Hasta 20 días hábiles en algunas administraciones locales
Bolivia (Estado Plurinacional de)	45 días. antes y 45 días después del parto, ampliable por enfermedad	100% del salario: 90% (S.S.) y 10% (empleador)	2 descansos no superiores al total de una hora por día	no contemplada
Brasil	120 días por nacimiento y adopción de menor de 1 año 180 días por nacimiento en el sector público Extensible a desempleadas	100% del salario financiado por la S.S.	2 descansos de 30 minutos hasta 6 meses después del nacimiento. Puede ampliarse	5 días
Chile	18 semanas por nacimiento o adopción	100% financiado por la S.S.	2 descansos de 1 hora por día para alimentar a hijos menores de 2 años Ampliación del tiempo y viáticos si la madre debe trasladarse fuera del lugar de trabajo	5 días por nacimiento o adopción Por enfermedad grave del hijo menor de 18 años, puede ausentarse por el número de horas equivalentes a 10 jornadas ordinarias de trabajo al año
Colombia	12 semanas; al menos 6 luego del parto 6 semanas por adopción de niños hasta 7 años	100% financiado por la S.S.	2 descansos de 30 minutos al día hasta los 6 meses de edad del niño	4 días de licencia por nacimiento (si solo el padre cotiza a la S.S.) y 8 días si ambos progenitores cotizan. 6 semanas para el adoptante de un menor de 7 años sin cónyuge o pareja
El Salvador	12 semanas	75% empleador en forma anticipada y 25% S.S.	1 hora diaria	No contemplada
Ecuador	12 semanas En caso de muerte de la madre, el padre podrá utilizar la licencia de maternidad en su totalidad	100% del salario: 75% (S.S.) y 25% (empleador)	2 horas diarias, durante un año después del nacimiento	10 días, 15 días de licencia remunerada por adopción, prorrogable por 5 días por nacimiento múltiple o por cesárea, por 8 días por nacimiento prematuro; y por 25 días en caso de enfermedad degenerativa o discapacidad severa del niño
Paraguay	12 semanas	100% financiado por la S.S.	2 descansos diarios de 30 minutos cada uno	2 días
Perú	90 días, 30 días más por parto múltiple 30 días por adopción	100% financiado por la S.S.	1 hora diaria hasta el año de edad del niño	4 días
Uruguay	12 semanas (sector privado). 13 semanas (sector público) 6 semanas por adopción	100% financiado por la S.S.	2 descansos de 30 minutos cada uno hasta los 6 meses de edad del niño Reducción de la jornada a la mitad en el sector público	10 días hábiles en el sector público. 3 días sector privado y financiamiento a cargo del empleador 6 semanas por adopción
Venezuela (República Bolivariana de)	18 semanas: 6 semanas antes y 12 después del parto, extensibles por enfermedad. 10 semanas por adopción	100% financiado por la S.S.	2 descansos diarios de 30 minutos para amamantar en la guardería 2 descansos diarios de 1 hora si no hubiere guardería, durante 9 meses	14 días continuos después del nacimiento o de la adopción de un menor de 3 años 21 días por parto múltiple 28 días por enfermedad del niño o de la madre

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las legislaciones laborales de los respectivos países; páginas oficiales de los ministerios y parlamentos; Observatorio de la Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011 [en línea], <http://www.cepal.org/cgi>; Organización Internacional del Trabajo (OIT), "La maternidad en el trabajo: examen de la legislación nacional" Ginebra, 2010; ¿Qué Estado para qué igualdad?, XI Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2010.

recientes reformas en el Brasil, Chile, Costa Rica y el Uruguay, donde se reconocieron derechos laborales a las trabajadoras del servicio doméstico que ahora tienen acceso a la licencia por maternidad.

Licencias en América Latina

Existen en los últimos años avances en la legislación como la equiparación del nacimiento con la adopción y la paulatina ampliación de la licencia para los padres. Sin embargo, en las regulaciones para asalariados formales el tiempo es restrictivo para las trabajadoras, ya que en promedio cuentan con tres meses de licencia por maternidad, período que se inicia obligatoriamente

antes de la fecha probable del parto, y que es inferior al límite mínimo de 14 semanas establecido por el Convenio 183 sobre la Protección a la Maternidad de la OIT. Superan este rango Chile, la República Bolivariana de Venezuela (18 semanas) y el Brasil para el caso de los servidores públicos (6 meses). Cuando hay un nacimiento múltiple, en el Perú se extiende la licencia en 30 días y en Colombia se otorga el beneficio de cuatro semanas. Es importante señalar que en el Brasil, Nicaragua y el Perú la licencia por maternidad beneficia también a las desempleadas que perciben un subsidio. En algunos países además se asimila la licencia por nacimiento con la adopción (Brasil, Chile y Costa Rica), aunque en otros como Colombia el

Cuadro II LICENCIAS MATERNALES Y PARA PADRES EN CENTROAMÉRICA, CUBA, MÉXICO Y LA REPÚBLICA DOMINICANA

País	Licencia por maternidad			Licencia por paternidad
	Duración	Prestación	Lactancia	
Costa Rica	16 semanas por nacimiento o adopción	100% del salario: 50% (S.S.) y 50% (empleador) 100% a cargo del empleador si no están al día los aportes	1 hora diaria	No contemplada
Cuba	18 semanas	100% S.S.	1 hora diaria hasta 1 año después del nacimiento	Concluida la licencia y la lactancia, los padres pueden decidir cuál de ellos cuidará del menor hasta el primer año de vida
El Salvador	12 semanas	75% empleador en forma anticipada a la trabajadora y 25% S.S.	1 hora diaria	No contemplada
Guatemala	12 semanas	100%: 75% (S.S.) y 25% (empleador). Si no tiene aportes al día el empleador asume 100%	2 descansos de 30 minutos o durante 10 meses luego de la licencia	2 días
Honduras	10 semanas por nacimiento o adopción	100% entre S.S. y empleador. Si no hay aportes 100% el empleador	2 descansos diarios de 30 minutos durante 6 meses	No contemplada
México	12 semanas	100%: 75% (S.S.) y 25% (empleador). Sin aportes al día, el 100% el empleador	2 descansos diarios de 30 minutos	No contemplada
Nicaragua	12 semanas 14 semanas por parto múltiple Se extiende por desempleo durante 23 semanas posteriores a la cesantía	100%: 60% S.S. para trabajadora activa o cesante que acredite cotizaciones dentro de las últimas 39 semanas previas al parto; 40% con cargo al empleador 100% empleador si no hay aportes	15 minutos cada 3 horas	No contemplada
Panamá	14 semanas	100%: entre S.S. y empleador. Sin aportes al día 100% empleador	15 minutos cada 3 horas o 2 descansos de 30 minutos	No contemplada
República Dominicana	12 semanas	100% a cargo S.S. cuando hay un mínimo de 8 meses de aportes en los 12 meses antes del parto. Sin aportes al día, 100% a cargo del empleador	3 descansos de 20 minutos cada uno, como mínimo	2 días de licencia remunerada por nacimiento y 3 por fallecimiento de abuelos, padres, hijos o cónyuge

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las legislaciones laborales de los respectivos países; páginas oficiales de los ministerios y parlamentos; Observatorio de la Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011 [en línea], <http://www.cepal.org/cgi>; Organización Internacional del Trabajo (OIT), "La maternidad en el trabajo: examen de la legislación nacional" Ginebra, 2010; ¿Qué Estado para qué igualdad?, XI Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2010.

tiempo es menor (6 semanas y solo para la madre), la República Bolivariana de Venezuela (10 semanas), el Perú (30 días, pero si ambos cónyuges son trabajadores lo toma solo la mujer) y el Uruguay (6 semanas para el padre y la madre). Asimismo, destaca que en la Argentina la licencia se extiende a 6 meses por el nacimiento de un hijo con síndrome de Down. En todos los casos se trata de licencias remuneradas y en su mayoría financiadas por la seguridad social (véanse los cuadros 1 y 2). Las licencias se acompañan de disposiciones como el fuero maternal, que protege contra el despido sin causa justa a las trabajadoras durante el embarazo, la lactancia y el posparto. Este derecho adopta una gran diversidad de formas respecto de su duración, aplicación y sanciones y se está extendiendo incipientemente a los padres trabajadores (Marco Navarro, 2009).

En la mayoría de los países no existen disposiciones en que el ciclo de vida de un hijo se incorpore al ciclo laboral de sus progenitores. Muestran avances en caso de enfermedades de niños y niñas Chile, el Ecuador y el Uruguay; en situaciones de accidente o enfermedad grave del cónyuge o conviviente Colombia y el Ecuador; y por muerte del cónyuge la Argentina, el Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela.

Al crecer niños y niñas, los vacíos aumentan, pues el tiempo de cuidado reconocido y pagado es solo para el nacimiento. Si la asalariada formal decidiera tomar más días o si el bebé lo necesita, existe solo en tres países de la región la posibilidad de la excedencia. En la Argentina y el Brasil, tal período no supera los seis meses y está disponible solo para las trabajadoras, no es remunerado y tampoco cotiza para los efectos de la seguridad social. En Cuba se puede extender para hombres y mujeres durante el primer año de vida, cotiza a los efectos de la seguridad social y es retribuido en un 60% de la base de cálculo de la licencia por maternidad. Algunos ordenamientos consideran la posibilidad de un día de permiso al mes por consultas médicas (Nicaragua, República Dominicana y Cuba), pero no se incluyen en las regulaciones licencias para otras demandas de crianza como actividades escolares que transcurren en el mismo horario de la actividad laboral (véanse los cuadros 1 y 2).

Las múltiples necesidades del cuidado en la primera infancia no han tenido suficiente traducción legal y práctica. Un ejemplo es que el tiempo de los padres trabajadores es considerado en las regulaciones laborales en menor medida que las demandas de este (véanse los cuadros 1 y 2). La regla para las licencias es entre dos a cinco días por nacimiento y los países que han

Cuadro III
LICENCIAS MATERNALES Y PARA PADRES EN EL CARIBE

País	Licencia por maternidad		Licencia por paternidad
	Duración	Prestación	
Antigua y Barbuda	13 semanas	100% por 6 semanas: 40% (empleador) y 60% (S.S.) 60% por 7 semanas restantes	No contemplada
Bahamas	12 semanas	100%: 33,3% (empleador) 66,7% (S.S.) 100% a cargo de S.S. si la trabajadora no tiene cotizaciones al día	7 días sin remuneración
Barbados	12 semanas	100% a cargo de S.S.	No contemplada
Belice	14 semanas	100% por 12 semanas a cargo de S.S. 80% las dos semanas restantes	No contemplada
Dominica	12 semanas	60% a cargo de S.S.	No contemplada
Granada	12 semanas	65% a cargo de S.S.	No contemplada
Guyana	13 semanas	70% a cargo de S.S.	No contemplada
Haití	12 semanas	100% por 6 semanas a cargo de S.S.	No contemplada
Islas Caimán	12 semanas	4 semanas	Solo para el sector público
Jamaica	12 semanas	100% durante 8 semanas a cargo del empleador 100% a cargo de S.S. para las empleadas domésticas	No contemplada
Santa Lucía	13 semanas	65% a cargo de S.S. y el resto a cargo del empleador	No contemplada
Saint Kitts y Nevis	13 semanas	65% a cargo de S.S.	No contemplada
San Vicente y las Granadinas	13 semanas	65% a cargo de S.S.	No contemplada
Suriname	12 semanas en sector público.en sector privado Solo si hay convenio colectivo de trabajo		No contemplada
Trinidad y Tabago	13 semanas	100% el primer mes a cargo del empleador y los dos meses siguientes, 50% empleador y 50% S.S.	No contemplada

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las legislaciones laborales de los respectivos países; páginas oficiales de los ministerios y parlamentos; Observatorio de la Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2011) [en línea], <http://www.cepal.org/cgi>; Informes de países presentados en la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011.

extendido este derecho son aún pocos: el Ecuador (10 días por nacimiento y 15 por adopción), el Uruguay (10 días) y la República Bolivariana de Venezuela (14 días por nacimiento o adopción). En Cuba existe una diferencia importante con el resto de la región, puesto que además del posnatal de seis meses —que se puede compartir entre el padre y la madre— el período de excedencia de tres meses sin goce de sueldo puede ser asumido por el padre. Este incipiente derecho de los padres va en la dirección de la experiencia internacional, donde se ha mostrado que los permisos paternales ejercen un efecto positivo en la armonización de las esferas laboral y familiar, en el desarrollo de los niños y en el ejercicio del derecho de los hombres a cuidar a hijos e hijas.

Licencias en el Caribe

Las regulaciones en el Caribe también restringen el derecho al cuidado a la condición laboral de la madre. En general, las licencias no superan las 13 semanas y es variable la proporción del salario que cubre. Alcanza el 100% en Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Haití, Jamaica, Trinidad y Tabago, mientras en Belice cubre solo el 80%, en Guyana el 70%, en Granada, San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía el 65% y apenas el 60% en Dominica (véase el cuadro 3). En estos últimos países, dicha situación tiene efectos negativos para las trabajadoras, sus hijos y sus familias, porque a la carga de cuidado y sus costos se suma la disminución de los ingresos y el

incentivo para volver al trabajo remunerado antes de cumplir la licencia sin que existan muchas opciones de alternativas estatales o de mercado para el cuidado en la primera infancia. Además la licencia por paternidad es una institución aún no difundida en el Caribe, como tampoco el permiso de lactancia, lo que enfrenta a niños y niñas a situaciones de mayor vulnerabilidad para recibir cuidados y a su vez, desestimula a los padres que quieran ejercer el derecho a cuidar.

Disposiciones que tienen como titular a niños y niñas

En las reglamentaciones laborales de toda la región la oferta de guarderías o salas cuna debe ser provista por el empleador y, en general, la obligatoriedad es proporcional al número de trabajadoras del establecimiento. De esta manera, se ignora la responsabilidad de cuidado del padre trabajador y se estimula a los empleadores a contratar menos mujeres que lo indicado por la norma. Por otra parte, la fiscalización del Estado es insuficiente y es común el incumplimiento no sancionado de dicha obligación. Tampoco suele transferirse el equivalente monetario para que madres y padres trabajadores contraten servicios privados, donde la oferta es mayor aunque estratificada de acuerdo a los ingresos de cada familia. La búsqueda de fórmulas que permitan garantizar el cuidado de niños y niñas, así como a hombres y mujeres modelar conjuntamente su desarrollo laboral y familiar se convierte, para la gran mayoría

de los hogares, en una estrategia de índole privada en que las redes familiares y las organizaciones sociales cumplen un papel crucial para otorgar una respuesta a la necesidad de cuidado (Pautassi y Zibecchi, 2010).

El bajo porcentaje de mujeres cuyo trabajo es regulado por la legislación que deja afuera a las trabajadoras que no son asalariadas formales y a las madres adolescentes estudiantes —y el menor derecho a cuidar que tienen los hombres— enfrenta a las personas y a las familias a grandes dificultades. Ampliar la cobertura de cuidado para la primera infancia, es una de las tareas más importantes que los Estados tienen por delante.

La urgencia de una mirada transversal y una agenda inclusiva

Reducir las desigualdades de origen, así como las dinámicas que las refuerzan implica llevar a cabo políticas que universalicen, más allá del empleo formal, el derecho de niños y niñas a recibir cuidados. En este sentido, es necesario que el Estado maximice los escasos recursos existentes, aumente el gasto social en la primera infancia desde el nacimiento (el más bajo de todas las etapas del ciclo de vida en los países) y actúe como proveedor y garante de la calidad del cuidado. La intervención del Estado debe ser transversal, pues el cuidado interpela las áreas de economía, infancia, trabajo, educación, salud, seguridad social, género, infraestructura y presupuesto público. De este modo, y según los compromisos internacionales asumidos, se podrá aplicar un enfoque de derechos efectivo en el diseño de una nueva agenda de políticas sociales de infancia sin sesgos ni estereotipos sobre los proveedores y destinatarios del cuidado.

Al respecto, es importante una agenda de reformas que incluya:

i) redistribución y disposición de tiempo, recursos y servicios de cuidado, desvinculado de la condición salarial de padres y madres;

ii) cobertura universal y gratuita de los servicios educativos, de cuidado y de salud para la primera infancia;

iii) establecer y ampliar las licencias remuneradas para padres, conservando en todos los casos las licencias maternas. Los permisos no deberían ser legalmente alternativos para padres o madres, y en todos los casos el costo tendría que ser cubierto preferentemente por los presupuestos generales de la seguridad social y no por las cotizaciones de los involucrados;

iv) legislar licencias remuneradas para madres y padres que incluyan el ciclo de crianza y de vida, incorporando licencias por enfermedad de los hijos;

v) reglamentar períodos de excedencia por razones de cuidado en la primera infancia, para varones y mujeres, con resguardo obligatorio del puesto de trabajo, computables a efectos de antigüedad y para los sistemas previsionales de salud y pensiones;

vi) establecer la obligación de las empresas, indistintamente del sexo de sus empleados, de instalar, mantener o proporcionar centros de cuidado infantil; al mismo tiempo disponer de sistemas de fiscalización estatal y sanciones por incumplimiento

vii) transferir recursos a las familias reconociendo el costo económico del cuidado, apoyar mediante subsidios o exenciones fiscales la adquisición y oferta de servicios de cuidado en el sector privado y desarrollar cuentas satélites, en el marco del diseño de presupuestos que incluyan recursos para la primera infancia;

viii) vincular las políticas sociales a las políticas de cuidado en la infancia, considerando además del papel del Estado y del mercado, los tejidos sociales y comunitarios que permiten hoy a las familias desarrollar estrategias de conciliación; y

ix) difundir el alcance del derecho al cuidado y la necesidad de una redistribución del trabajo y el tiempo implicado en el marco del diseño de sistemas amplios de protección a la infancia, para superar su consideración como una cuestión de resolución individual y privada.

BIBLIOGRAFÍA

Batthyány, Karina (2004), Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino?, Montevideo, Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (CINTERFOR)/Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), ¿Qué Estado para qué igualdad?, XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (LC/G.2450/Rev.1), diciembre, Brasilia, 13 al 16 de julio.

— (2009), Panorama Social de América Latina (LC/G.2423-P), Santiago de Chile, noviembre.

Lamaute-Brisson, Nathalie (2010), "Economía del cuidado de la niñez en Haití: proveedores, hogares y parentesco", serie Mujer y desarrollo, N° 95 (LC/L.3130-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.105.

Marco Navarro, Flavia (2009), "Legislación comparada en materia de familias. Los casos de cinco países de América Latina", serie Políticas sociales, N° 149 (LC/L.3102-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.84.

— (2007), "El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador: derecho de algunos, obligación de todos", serie Mujer y desarrollo, N° 89 (LC/L.2843-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.168.

Naciones Unidas, Asamblea General (2010), Status of the Convention on the Rights of the Child. Report of the Secretary-General, A/65/206, agosto, Nueva York.

Pautassi, Laura C. (2007), "El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos", serie Mujer y desarrollo, N° 87 (LC/L.2800-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.133.

Pautassi, Laura C. y Carla Zibecchi (2010), "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, serie Políticas sociales, N° 159 (LC/L.3198-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.10.

Rico, María Nieves (2011), "Crisis del cuidado y políticas públicas: el momento es ahora", Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas, María Nieves Rico y Carlos Maldonado Valera (eds.), serie Seminarios y conferencias, N° 61 (LC/L.3296-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.17.

Rodríguez Enriquez, Corina (2007), "La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay", serie Mujer y desarrollo, N° 90 (LC/L.2844-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.167.



El valor de legislar sobre el cuidado infantil

Cecilia Grosman

Abogada, Investigadora Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina
Profesora Titular Consulta, Facultad de Derecho,
Universidad de Buenos Aires

La importancia de las regulaciones legales es que ponen en los padres y las madres la responsabilidad de cuidar a los hijos, tanto biológicos como adoptivos, y de satisfacer necesidades de manutención, educación, salud, vivienda y vestimenta. Esto significa dedicación, afecto, energía, tiempo y recursos económicos. En la formación integral de los hijos es indispensable contemplar a ambos progenitores bajo el principio igualitario de los tratados de derechos humanos. Así, una preocupación es encontrar estrategias para articular la vida familiar y laboral, lo que implica cambios en las dinámicas familiares y la acción mancomunada del Estado y del mercado.

¿Cómo contribuye el derecho de familia?

Entre los derechos y obligaciones que surgen del matrimonio o de la convivencia debe incluirse en la legislación el deber de ambos padres de asumir el cuidado de los hijos, y dar bases para una ética de cooperación otorgando a cada uno iguales posibilidades para el crecimiento y realización de sus proyectos de vida. Si bien los tratados de derechos humanos establecen el principio igualitario respecto de las responsabilidades familiares, es necesario que se exprese en la ley interna de los países dada su función pedagógica como orientadora de conductas.

Pero la legislación sola no basta, el proceso hacia la igualación de roles exige también una transformación ideológica, cultural, laboral, de seguridad social y económica que reclama políticas de diversa naturaleza. El Estado debe asistir a los padres en el cumplimiento de sus funciones familiares y considerar acciones positivas para que se concilien con las demandas laborales. Además, como a la actividad de

cuidado en los hogares no se le asigna un valor de cambio y asume un carácter gratuito, se debe incluir en la ley civil que la crianza y el cuidado tienen un valor económico, con todos los efectos que ello implica.

¿Qué sucede cuando se produce una separación o divorcio?

La doble jornada de las mujeres se agrava en las familias monoparentales donde hay una mujer a cargo de los hijos luego de una separación o divorcio. Las dificultades aumentan ante el incumplimiento alimentario del padre, la falta de preparación de la mujer para acceder al mercado laboral por la función familiar que cumplió, o por las dificultades para conciliar el cuidado de los niños con el trabajo remunerado.

En el derecho de familia, la afirmación del principio igualitario en la crianza y educación de los hijos impone mantener la responsabilidad de ambos padres aunque no exista convivencia. La ley debería establecer preferencialmente el régimen de cuidado compartido que reafirma el principio de coparentalidad. En los ordenamientos de América Latina, cuando se produce la separación o divorcio, se usa como regla un sistema unipersonal para la guarda y el cuidado de los hijos conferido generalmente a la madre junto a disposiciones que garantizan el trato del hijo o hija con el padre. A pesar de que así está previsto en la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 9.3) las evidencias indican que frecuentemente en la práctica social y judicial carece de efectividad, porque el padre deja de ver a sus hijos o porque la madre obstruye la relación. En este sentido, hay todavía mucho por hacer para asegurar el interés superior de niños, niñas y adolescentes.

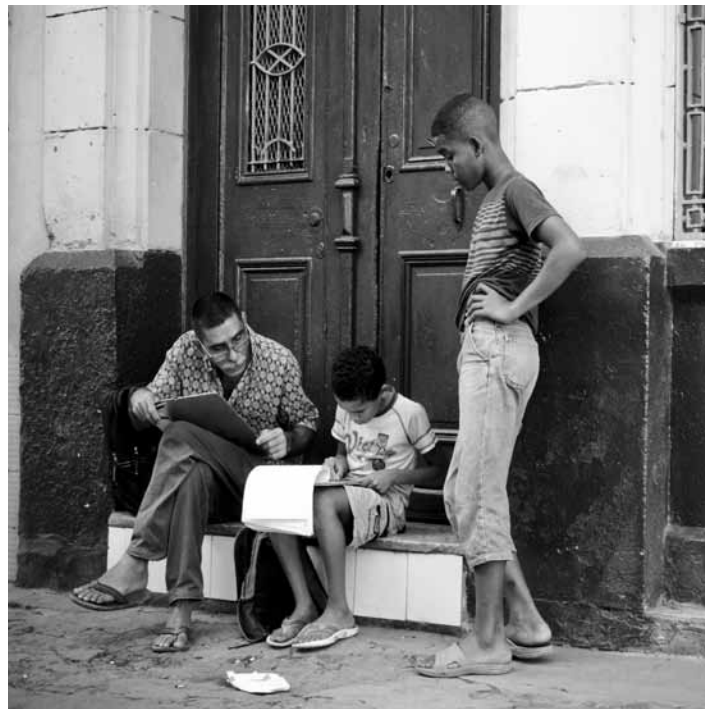
Más allá de la legislación: iniciativas para mejorar la articulación entre el ámbito laboral y la vida familiar

La plena vigencia de una legislación que garantice un empleo de calidad y la conciliación igualitaria de la vida laboral y familiar entre hombres y mujeres, así como el derecho de niños y niñas al cuidado, es fundamental. Las iniciativas que vayan más allá de la legislación, son un complemento positivo para generalizar nuevos estándares, como lo indican distintas experiencias desarrolladas en América Latina en la última década.

Por ejemplo, en la República Dominicana, el Programa de Integración Empresa-Familia del grupo industrial León Jimenes ofrece a sus empleados campamentos de verano y servicios de transporte para sus hijos, mientras el Programa Equilibrium de la empresa Unilever Caribe S.A. reconoce por nacimiento de un hijo un día laboral remunerado adicional a lo establecido en el Código Laboral. En el Brasil, el proyecto SESI-Paraná asesora a las empresas en la mejora de los procesos de gestión y de las prácticas laborales para que operen con mayor equidad: eliminando prácticas discriminatorias y reconociendo las responsabilidades de las y los trabajadores en sus hogares y con sus hijos.

También en los últimos años se ha premiado a empresas que demuestran un compromiso en el desarrollo de políticas de gestión y medidas que permitan a sus empleados y empleadas equilibrar los distintos ámbitos de la vida: flexibilidad horaria, convenios con salas cunas o guarderías, vacaciones para los hijos, formación continua y teletrabajo. Los reconocimientos están a cargo de corporaciones privadas u organismos gubernamentales que sostienen que ser familiarmente responsable es un valor agregado para trabajadores y empresas, porque retiene talentos, mejora la productividad y la competitividad y es un elemento publicitario de los productos ante los consumidores. Además, contribuye al conocimiento de los derechos sociales y fomenta este tipo de iniciativas en aquellos que aún no las han adoptado.

Por otra parte, varios mecanismos gubernamentales para el avance de la mujer en la región otorgan sellos de calidad que certifican a aquellos organismos públicos o privados con



© UNICEF, Gonzalo Bell, Cuba

prácticas laborales y de gestión que favorecen la igualdad y el bienestar de sus empleados y sus familias. Tal es el caso, desde 2009, de la Certificación en Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género (Sello Iguala) de Chile y el Modelo de Certificación del Sello de Calidad con Equidad de Género del Uruguay. En Costa Rica, desde 2006, el Sistema de Certificación Laboral con Sello de Equidad de Género (SISEG) promueve organizaciones que adoptan estrategias para cerrar brechas de desigualdad entre sus trabajadores, mientras en México el Modelo Equidad de Género (MEG) es una herramienta que desde 2003 reconoce a las empresas privadas, las instituciones públicas y los organismos sociales que asumen el compromiso de revisar sus políticas y prácticas internas, para incorporar instrumentos de gestión no discriminatorios y acciones afirmativas a favor del personal.

Fuente: Chile-Iguala, <http://www.iguala.cl/>; Instituto Nacional de las Mujeres, Presentación del Modelo de Certificación del Sello de Calidad con Equidad de Género en Uruguay, www.inmujeres.gub.uy, 2009; Instituto Nacional de las Mujeres, El Sistema de Certificación Laboral en Igualdad y Equidad de Género en Costa Rica, http://www.inamu.go.cr/documentos/Presentacion%20SIGEG%20Costa%20Rica%20actualizada_.pdf, 2009; Instituto Nacional de las Mujeres, Modelo de Equidad de Género, México, <http://www.inmujeres.gob.mx/programas/modelo-de-equidad-de-genero.html>, 2010; Organización Internacional del Trabajo, Ambos a dos: proveer y cuidar. El desafío pendiente en una sociedad en evolución, República Dominicana. San José, Costa Rica, 2010; Renata Fagundes y Flora Carrasqueira, "Impactos e innovaciones de las políticas de equidad de género en la industria", trabajo presentado en el Congreso Las políticas de equidad de género en perspectiva: nuevos escenarios, actores y articulaciones, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, noviembre de 2010.

...en julio de 2010, los caciques de las comunidades indígenas emberá wounaan de Panamá se reunieron en la provincia de Darién y se comprometieron a transformar sus territorios en una región “acogedora para la infancia”.

Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), “Los dirigentes indígenas de Panamá prometen un futuro mejor para sus niños” [en línea], http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/panama_55346.html, 2010.

...55 millones de niños, niñas y adolescentes viven en América Latina en hogares pobres donde el jefe o jefa de hogar es inactivo, desocupado o trabajador informal.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), “Pobreza infantil en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile [en línea], <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/42796/Libro-pobreza-infantil-America-Latina-2010.pdf>, 2010.

...en América Latina 32.715.255 trabajadoras, es decir el 53% del total de mujeres ocupadas de 20 a 45 años, no están afiliadas a la seguridad social y no cuentan con licencias por maternidad.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

...el 81% de los hogares de la región cuenta entre sus miembros a niños, niñas y adolescentes que requieren cuidados.

Fuente: Rico, María Nieves y Carlos Maldonado Valera (eds.), “Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas”, serie Seminarios y conferencias, N° 61 (LC/L.3296-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero de 2011. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.II.G.17.

- 1 La pobreza infantil en América Latina
- 2 Desnutrición infantil en América Latina y el Caribe
- 3 El derecho a la educación. Una tarea pendiente para América Latina y el Caribe
- 4 Maternidad adolescente en América Latina y el Caribe. Tendencias, problemas y desafíos
- 5 El derecho a entornos saludables para la infancia y la adolescencia. Un diagnóstico desde América Latina y el Caribe
- 6 La reducción de la mortalidad infantil en América Latina y el Caribe: avance dispar que requiere respuestas variadas
- 7 La niñez y el VIH/SIDA en América Latina y el Caribe
- 8 Trabajo infantil en América Latina y el Caribe: su cara invisible
- 9 Maltrato infantil: una dolorosa realidad puertas adentro
- 10 La pobreza infantil: un desafío prioritario
- 11 Infancia y migración internacional en América Latina y el Caribe

12 Cuidado infantil y licencias parentales

Julio de 2011

Esta publicación también está disponible en inglés y en Internet, en las siguientes direcciones:

www.cepal.org/desafios y www.unicef.org/lac/library_6188.htm

El documento impreso se puede solicitar a: publications@cepal.org y desafios@unicef.org

Unidad de Distribución CEPAL
Av. Dag Hammarskjöld 3477
Vitacura,
Santiago, Chile

UNICEF – Oficina Regional para América Latina y el Caribe
Centro de Documentación
Ciudad del Saber, Edificio 131
Apartado 0843-03045
Panamá, República de Panamá



CEPAL

unicef

Impreso en Santiago de Chile