



LAS TRAMAS DEL CUIDADO EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Impulsan:



Cofinancia:



Las tramas del cuidado en la nueva Constitución

Juntas en Acción es una plataforma de organizaciones por los derechos de las mujeres impulsada por ComunidadMujer y Corporación Humanas, y cofinanciada por la Unión Europea.

El Centro de Estudios de la Mujer, fundado en 1984, está dedicado a los estudios de género y realiza investigación, formación, difusión y asesorías, especialmente en las áreas de trabajo y empleo, ciudadanía y política, y políticas públicas.

Directoras de Juntas en Acción:

Jessica González Mahan
Victoria Hurtado Pinochet

Coordinadora de Juntas en Acción:

Claudia Núñez Gamboa

Editoras:

Irma Arriagada Acuña
Virginia Guzmán Barcos
Centro de Estudios de la Mujer (CEM)

Diseño y diagramación:

Max Grum

Fotografías

Pablo Sanhueza

Juntas en Acción

Av. General Bustamante 26 piso 6, Providencia, Santiago
contacto@juntasenaccion.cl
www.juntasenaccion.cl
TW: @JuntasenAccion
FB: /JuntasenAccion
IG: @JuntasAccion

Este documento fue producido con el apoyo financiero de la Unión Europea. Sus contenidos son de responsabilidad exclusiva de las autoras y no necesariamente reflejan las opiniones de la Unión Europea.

Los contenidos de este documento son responsabilidad exclusiva de las autoras y no representan necesariamente la opinión de ComunidadMujer y de Corporación Humanas.

Los contenidos de este documento pueden ser reproducidos en cualquier medio, citando la fuente: Juntas en Acción y CEM (2021). Las tramas del cuidado en la nueva Constitución. Santiago de Chile: Juntas en Acción.

Santiago de Chile, agosto de 2021

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	05
--------------------	----

PALABRAS DE INAUGURACIÓN

Ewout Sandker, Jefe de Cooperación de la delegación de la Unión Europea en Chile	09
--	----

PARTE 01

BASES CONCEPTUALES PARA LA INCLUSIÓN DE LOS CUIDADOS

EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN	13
--------------------------------	----

<i>Charla inaugural, primera sesión: «Aportes feministas al proceso constituyente»,</i> por Lorena Fries Monleón , directora ejecutiva de Corporación Humanas	15
«Capitalismo neoliberal. ¿Cómo situamos los cuidados?», por Cristina Carrasco Bengoa	21
«La agenda feminista de los cuidados», por Corina Rodríguez Enríquez	29
«El derecho humano al cuidado. Su relevancia constitucional», por Laura Pautassi Grandoli	35

PARTE 02

DESAFÍOS Y APRENDIZAJES DE LOS SISTEMAS DE CUIDADO:

EXPERIENCIAS DE ARGENTINA, CHILE, BRASIL Y URUGUAY	47
--	----

<i>Charla inaugural, segunda sesión: «El cuidado como reactivador de la economía y cuarto pilar</i> <i>de la protección social en Chile»,</i> por Alejandra Sepúlveda Peñaranda , presidenta ejecutiva de ComunidadMujer y Paula Poblete , directora de Estudios de ComunidadMujer	49
«Las crisis y la organización social de los cuidados en Chile», por Irma Arriagada Acuña	57
«Cuidados: tejiendo y deshaciendo derechos. Desafíos político-institucionales en Brasil», por Nadya Araujo Guimarães	71
«Los dilemas y los desafíos institucionales y normativos para una ley de cuidados: el caso argentino», por Corina Rodríguez Enríquez	83
«Los múltiples desafíos de instalar un sistema de cuidados: aprendizajes de la experiencia de Uruguay», por Soledad Salvador Alonso	95

CONCLUSIONES.....	103
-------------------	-----

SOBRE LAS AUTORAS.....	106
------------------------	-----



INTRODUCCIÓN

La presente publicación tiene por objetivo difundir los resultados del seminario internacional *Las tramas del cuidado en la nueva Constitución*, organizado por la plataforma Juntas en Acción y el Centro de Estudios de la Mujer (CEM) con el apoyo de la Unión Europea, el que fue realizado los días 29 de abril y 13 de mayo de 2021. En la primera sesión se abordó las bases conceptuales del cuidado, mientras que en la segunda se examinaron los procesos políticos e institucionales que han permitido la inclusión del derecho al cuidado en marcos jurídicos y legislativos, la implementación de políticas públicas y de sistemas de cuidados de carácter integral.

Este seminario fue convocado en un momento especialmente significativo para la sociedad chilena. El mismo año, una Convención Constitucional ha sido mandatada para elaborar una nueva Constitución que sienta las bases para un nuevo pacto social en Chile, inclusivo, plural, igualitario, sustentable y duradero. Los y las constituyentes

elegidos por la ciudadanía con criterios de paridad de género, participación de independientes, con escaños reservados para pueblos originarios y con cuotas para personas en situación de discapacidad permiten legitimar una representatividad amplia de la ciudadanía en el proceso.

En las últimas décadas, los contenidos y significados de las actividades de cuidado han sido intensa y extensamente debatidos, traspasando las fronteras disciplinarias como consecuencia del mayor conocimiento de estas actividades y de sus aportes a la reproducción y al bienestar social. Los avances conceptuales han sustentado nuevas investigaciones y se han enriquecido con estudios empíricos sobre las necesidades y políticas de cuidados en diversas sociedades.

Desde un punto de vista ideológico político, el tema de los cuidados ha tomado paulatinamente el centro del programa feminista y del debate constituyente en Chile, dando lugar a numerosos

encuentros y al enriquecimiento de las redes conformadas en torno a esta temática, algunas de alcance trasnacional. **El concepto de cuidado ha devenido en un tema vinculante de diversas agendas transformadoras que han interactuado en el proceso constituyente, enlazando la centralidad que adquiere en la agenda feminista con el buen vivir de la agenda de los pueblos originarios y con la sustentabilidad planteada por los movimientos ambientalistas.**

Estas consideraciones nos llevaron a invitar a connotadas investigadoras feministas: economistas, abogadas y sociólogas de larga trayectoria en el campo de los estudios del cuidado, quienes realizaron un sentido reconocimiento a Rosalba Todaro, fundadora del CEM, una de las precursoras de la economía feminista e inspiradora de muchas de las investigaciones y debates sobre el tema.

Además de contribuir significativamente a la elaboración de las bases conceptuales del cuidado, las investigadoras han dado seguimiento a los procesos de su inclusión y de los conceptos de trabajo doméstico en normas constitucionales que se han plasmado en políticas y programas. Asimismo, participaron en la elaboración de sistemas y políticas de cuidados integrales que proponen criterios de nueva gobernanza de carácter descentralizado y participativo, que permitan abordar las necesidades de atención de toda la población a lo largo de la vida. De acuerdo con sus planteamientos, estos sistemas se fundamentan en el derecho universal a ser cuidado, a cuidar y al autocuidado. De esta manera, **al situarse entre el conocimiento académico y la acción política feminista, nuestras invitadas traspasan las fronteras que separan la producción de conocimiento y la práctica: esto da lugar a un conocimiento vivo en permanente contraste con las transformaciones sociales.**

Lorena Fries, Presidenta Ejecutiva de Corporación Humanas, abre la primera sesión con un análisis de las dimensiones políticas, sociales y económicas de la crisis que atraviesa el país. Fries pone especial atención en los aportes de los movimientos feministas, los que se han consolidado

como una de las salidas institucionales a la actual crisis política, social y sanitaria. **Sostiene que el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado es un factor estructural de la desigualdad y responsable de la posición subordinada de las mujeres,** junto con la persistencia de estereotipos de género que justifican la superioridad o inferioridad de las mujeres, la violencia y la falta de soberanía sobre los cuerpos y los planes de vida de las mujeres. Finalmente, se refiere a los recursos que las feministas pueden movilizar durante el proceso constituyente para contrarrestar la resistencia que opone la tradición constitucional al tratamiento de una agenda innovadora. La incorporación de los derechos de las mujeres como derechos humanos permite abrir la discusión al derecho al cuidado. También se puede apelar a la legislación comparada, que ha avanzado en su reconocimiento al incorporarlo como un principio y como un derecho derivado de otro derecho.

Desde sus disciplinas, las ponentes coinciden en que la inclusión de la perspectiva de los cuidados en sus estudios evidencia los límites de sus distintos paradigmas disciplinarios. Para Cristina Carrasco, el análisis de la situación del cuidado en el capitalismo neoliberal visibiliza las estrechas y excluyentes fronteras dentro de las cuales se define la economía dominante, reducida al mercado-producción, consumo y distribución. El trabajo remunerado hace invisible todos los trabajos adicionales que se realizan en una sociedad capitalista, básicamente aquellos relacionados con los cuidados dentro de los hogares. Plantea que la economía neoliberal excluye los dos pilares en los que se sustenta: los cuidados y los bienes de la naturaleza, de los que se apropia y expolia. Al mismo tiempo, la concepción económica vigente niega características fundamentales de los seres humanos referidas a su profunda vulnerabilidad e interdependencia.

Corina Rodríguez coincide con los planteamientos de Cristina Carrasco. En su exposición, construye la genealogía de los contenidos atribuidos al concepto de cuidado, destacando la centralidad alcanzada por dicho concepto en el debate público y

en las agendas feministas. Marca como hitos importantes el reconocimiento del trabajo no remunerado en la reproducción de la fuerza de trabajo, el reconocimiento de los tipos de trabajo que realizan las mujeres en el ámbito productivo y reproductivo —y los desafíos que impone su articulación—, y, finalmente, el reconocimiento del cuidado como una ocupación diferenciada del servicio doméstico. A lo largo del tiempo, el significado del cuidado se ha vuelto más abarcador y sistémico, avanzando hacia la formulación de un nuevo paradigma anclado en los nuevos conceptos de corresponsabilidad social, de nueva organización social de estos nuevos conceptos y en su reconocimiento como derecho universal.

Laura Pautassi resitúa el debate en el marco de los derechos humanos. El cuidado es conceptualizado como un derecho a cuidar, ser cuidado y al autocuidado. Es un derecho que cada persona puede ejercer a lo largo de la vida y enfatiza que no se deriva de ninguna contingencia ni de la condición o necesidad de quien lo reclama. Es un derecho humano interdependiente con otros campos del derecho: civiles, económicos y sociales. El reconocimiento y ejercicio del sujeto a cuidar y ser cuidado refleja procesos de empoderamiento y soberanía personal.

En la segunda sesión, del 13 de mayo, las ponentes analizan desde una perspectiva histórica programas y políticas públicas relacionadas con el cuidado en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Sus investigaciones reconstruyen los procesos de formulación e implementación de políticas y programas, identifican los obstáculos, pero también las oportunidades ofrecidas por los entornos políticos e institucionales. Además, esclarecen los criterios utilizados para definir los actores e instituciones vinculados en actividades de cuidado, destacando la influencia que ello tiene en la constitución de sujetos con derecho a cuidar, ser cuidado y al autocuidado.

Alejandra Sepúlveda, Presidenta Ejecutiva de ComunidadMujer, inaugura la segunda sesión. Realiza un diagnóstico exhaustivo de las políticas y programas de cuidado en Chile, los que han mostrado sus límites en el contexto de la pandemia de Covid-19, evidenciando el impacto desproporcionado

en las mujeres. Al mismo tiempo, **propone sumar el cuidado como cuarto pilar de la protección social en Chile, y dentro de esa estrategia, una serie de medidas y políticas para valorar, redistribuir y aliviar la carga de las mujeres y el rol de las políticas públicas, relevando la urgencia de la reorganización social del cuidado en un contexto de reactivación económica.**

Su ponencia se refiere particularmente a las necesidades y demandas de cuidado en la infancia y cómo estas deben tener una respuesta multisectorial, pueden equilibrar el derecho de las mujeres al trabajo con el de niños y niñas a ser cuidados y protegidos. Plantea las medidas que en el corto y mediano plazo se deben impulsar para que este no sea una carga exclusiva de las mujeres, con el impacto que eso tiene en su autonomía económica y proyectos de vida. En el marco del debate de la nueva Constitución, propone como uno de los principios a integrar para garantizar la igualdad de género, el de la corresponsabilidad social de los cuidados, al que concurra el Estado, el sector privado, la comunidad y los hogares, para su justa organización social y el logro de la igualdad de género. Asimismo, propone como deber del Estado, el reconocimiento del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado como actividad productiva, que aporta al desarrollo y crecimiento del país.

Irma Arriagada compara diversos modelos de protección social que se sucedieron en Chile desde comienzo del siglo XX, configurados de acuerdo con los modelos político y económico imperantes en cada periodo. Pese a las diferencias en cuanto al papel del Estado y del mercado en la definición de los contenidos y alcance de la protección social, los modelos implementados ocultan el trabajo no remunerado de las mujeres y su participación en la satisfacción de las necesidades y el cuidado de las personas a lo largo de la vida. Estos sistemas presentan un carácter segmentado y desigual de acuerdo con el género y la clase social. Para la autora, los efectos de la pandemia hicieron más evidente la crisis de la organización social de los cuidados al mismo tiempo que evidenció el importante papel

de las mujeres en el combate al virus, mediante múltiples acciones. Este rol ha significado grandes costos para las mujeres, en particular para su autonomía y el avance hacia la igualdad. Las políticas y programas aprobados por el gobierno para enfrentar la crisis sanitaria y sus efectos en las mujeres —aunque importantes— son, de acuerdo con la ponente, igualmente fragmentados e insuficientes.

Con una mirada temporal, Nadya Araujo Guimarães analiza las oportunidades abiertas por la nueva Constitución «ciudadana» de 1988 durante el proceso de recuperación de la democracia. Con gran perspicacia y precisión, marca la distancia que media entre el reconocimiento de derechos y su cristalización en políticas y programas públicos. Esclarece las dificultades que se enfrentan para resolver conflictos en el ámbito de las políticas y el papel del aparato de justicia en la solución de ellos. Por otro lado, el hecho de que las políticas no tengan un carácter estatal y sean dependientes de los gobiernos de turno les resta continuidad. La autora da cuenta de las heterogeneidades urbanas y rurales en términos de las demandas y provisión de cuidados a la infancia y a las personas mayores. Finalmente, se detiene en un aspecto muy importante para continuar investigando: el papel de las políticas en la configuración de nuevas categorías de sujeto y en el reconocimiento de nuevas ocupaciones. En el caso de Brasil, la tercera edad y la infancia se transformaron en sujetos de derecho y el trabajo de cuidado en una nueva categoría ocupacional.

Corina Rodríguez coincide con las panelistas de su mesa en que la pandemia hizo visible la esencialidad de los cuidados en las sociedades. Sin embargo, agrega que las medidas adoptadas para enfrentar la pandemia mantienen los sesgos maternalistas y no incluyen una perspectiva de género. El cambio de gobierno en Argentina generó una situación auspiciosa para el avance de la agenda de cuidados. La estrategia en este contexto engloba la participación de diversos actores a nivel nacional y federal, el acopio territorial y procesamiento de la información, campañas de difusión y sensibilización junto al fortalecimiento de las instituciones responsables,

garantizándoles el acceso a recursos financieros y humanos, todo lo cual asegura la gobernanza del sistema. De esta manera, la estrategia avanza hacia un paradigma de corresponsabilidad social.

Soledad Salvador se refiere a la experiencia pionera del Sistema Nacional Integrado de Cuidados en el Uruguay. Este sistema fue el producto de una fecunda alianza entre la sociedad civil, agencias del sistema de las Naciones Unidas, la red Género y Familia, la academia y el movimiento feminista en el marco de dos gobiernos progresistas. La institucionalidad del sistema se logró mediante la creación de la Junta Nacional de Cuidados con una Secretaría Nacional de Cuidados y un Comité Consultivo de Cuidados. Esta junta define los grandes lineamientos del Sistema Nacional Integrado de Cuidados y aprueba el Plan Nacional de Cuidados. Aunque el sistema ha mostrado logros, depende todavía de la importancia que los distintos gobiernos otorguen al tema, ya que aún no llega a ser una política de Estado. Esto significa que, al cambiar la orientación política del gobierno, el sistema puede perder prioridad en la agenda gubernamental. Esta situación hace preciso reactivar el apoyo de la sociedad civil y de las redes de organizaciones feministas, integrantes de la academia y de organismos internacionales para mantener la política en el debate público e institucional y seguir profundizando la legitimidad alcanzada sobre el derecho a los cuidados.

En suma, **las experiencias de variadas historias y contextos nacionales (países federados y países centralistas), de diversas estrategias, políticas y programas respecto del cuidado, muestran la importancia de la participación ciudadana y de los movimientos sociales para las orientaciones y la continuidad de la política, la necesidad de dar seguimiento a las normativas aprobadas y de contar con recursos financieros suficientes.** Las autoras coinciden en la urgencia de avanzar en un nuevo diseño de la organización social de los cuidados basada en el paradigma de corresponsabilidad social que redistribuya en forma equilibrada las tareas entre el Estado, el mercado, las familias y las comunidades.

PALABRAS DE INAUGURACIÓN

Ewout Sandker,
Jefe de Cooperación de la
delegación de la Unión Europea en Chile.

La pandemia de Covid-19 ha afectado de manera desproporcionada a las mujeres en todo el mundo, lo cual se ha manifestado en varias dimensiones y representa un desafío para seguir avanzando en un tema central del proyecto político de la Unión Europea: la igualdad de género.

Uno de los factores más importantes de esta desigualdad, tanto en Chile como en la Unión Europea, es la mayor carga de cuidados en el ámbito doméstico que llevan las mujeres.

En la Unión Europea, las mujeres dedican más de tres veces el tiempo que dedican los hombres al trabajo doméstico no remunerado. El cierre de escuelas y las medidas de confinamiento durante esta pandemia han aumentado significativamente su carga.

Este fenómeno ha resultado en una doble carga para las mujeres cuando se suma al empleo formal.

En muchos casos, además, esto ha resultado en la pérdida de este empleo y/o en mayores obstáculos para volver a entrar en el mercado laboral.

ACCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA IGUALDAD DE GÉNERO EN RELACIÓN CON EL CUIDADO DOMÉSTICO

En 2020, después del inicio de la pandemia, el Instituto Europeo para la Igualdad de Género hizo una serie de recomendaciones para abordar adecuadamente los desafíos de las mujeres durante esta crisis. Entre ellos se encuentran los siguientes: a) hacer el cuidado de niños y niñas accesible para los padres que trabajan en servicios esenciales; b) dismantelar los estereotipos sobre los roles de género tradicionales y alentar a más hombres a realizar la

parte que les corresponde del trabajo no remunerado en el hogar; y c) el apoyo financiero para hogares monoparentales en el cuidado de los niños y niñas, a la luz de las posibles pérdidas de empleo en relación con la Covid-19.

Asimismo, desde 2019, antes de la pandemia, la Unión Europea ya había empezado a implementar medidas concretas para abordar el tema de las cargas del trabajo doméstico y de cuidados para hombres y mujeres trabajadores a través de la «Directiva sobre el equilibrio entre la vida personal y laboral». Esta directiva, que después se tiene que traducir en legislación nacional en los Estados miembros, introduce un conjunto de acciones legislativas diseñadas para modernizar los marcos legales y políticos existentes en la Unión Europea. Esto tiene los siguientes objetivos: apoyar un mejor equilibrio entre la vida laboral y personal de los padres y cuidadores; fomentar una distribución más equitativa de la licencia parental entre hombres y mujeres; y abordar la sub-representación de la mujer en el mercado laboral.

Aun así, queda mucho trabajo por delante para alcanzar una mayor equidad en la distribución de las tareas de cuidado doméstico entre hombre y mujeres, y fortalecer el rol del Estado para garantizar un acceso equitativo a las mujeres al mercado laboral.

IGUALDAD DE GÉNERO Y LA NUEVA CONSTITUCIÓN

En Chile, por primera vez, se escribirá una Constitución con paridad de género, lo cual presenta una oportunidad única e histórica para incluir la perspectiva de género en ella y, de esa manera, avanzar en el combate de las desigualdades de género en el país.

Actualmente, la iniciativa «Foro Chile-Europa», implementada en colaboración con el programa EUROsociAL, considera eventos y acciones estratégicas con el objetivo de intercambiar experiencias y buenas prácticas respecto de procesos constitucionales europeos en conjunto con la academia y diversas instituciones y actores claves en torno a esta materia.

En el marco de esta iniciativa, por ejemplo, en mayo de 2021 se realiza una mesa sobre género y Constitución, en la cual se abordan temas como el Estado de derecho y discriminación de género y la constitucionalización de la experiencia ciudadana de las mujeres. En dicha mesa se intercambian opiniones sobre el reconocimiento de las tareas de cuidado y la necesidad de democratizar su desempeño como principio constitucional, entre otras cuestiones.

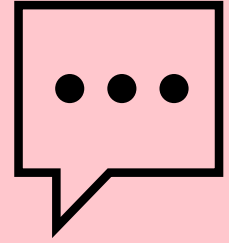
Valoramos mucho este espacio de intercambio sobre este tema y agradecemos los esfuerzos de Juntas en Acción y el Centro de Estudios de la Mujer en el importante desafío de avanzar hacia una mayor igualdad de género en el país, empezando con la nueva Constitución.





PARTE 01

**BASES CONCEPTUALES PARA LA
INCLUSIÓN DE LOS CUIDADOS EN
LA NUEVA CONSTITUCIÓN**



Al impactar en todos los ámbitos de la vida de las mujeres y ser un factor que limita el ejercicio de todos los derechos humanos de las mujeres, el enfoque de cuidados requiere constituirse en uno de los ejes articuladores de una propuesta constitucional que pone en el centro la igualdad de género.

APORTES FEMINISTAS AL PROCESO CONSTITUYENTE

Lorena Fries Monleón

Abogada, Máster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Universidad de Oxford. Primera directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos (2010-2016) y primera Subsecretaria de Derechos Humanos (2016-2018). Directora ejecutiva de Corporación Humanas.

Es un buen momento para escuchar a nuestras compañeras de panel sobre la cuestión del trabajo doméstico y de cuidados. Es un buen momento porque estamos *ad portas* de elegir a quienes nos van a representar en la primera convención constitucional cien por ciento elegida, con paridad y representación de pueblos indígenas, en un contexto en el que los movimientos sociales y, en particular, los movimientos feministas están en una posición de fuerza para lograr cambios profundos, que tengan un impacto real en la desigualdad entre los géneros. Los movimientos feministas se han constituido en un actor central en el contexto chileno.

Quiero hacer referencia en mi presentación a los elementos de contexto en el que se inscribe este proceso y que me parecen fundamentales para avanzar en el establecimiento de las bases de un nuevo pacto político y social que ponga en el centro la igualdad de género y los derechos de las mujeres.

LA REVUELTA O ESTALLIDO SOCIAL Y LA CRISIS DEL MODELO

El 18 de octubre de 2019, se produce un estallido social que expresa el desencanto y frustración ciudadana respecto del sistema democrático y su incapacidad para resolver los conflictos y demandas que, desde 2006 en adelante, con movilizaciones por el derecho a una educación gratuita y de calidad, por el medio ambiente, por el derecho a la seguridad social, se venían expresando y que reflejaban la desigualdad política, social y económica que afecta a amplios sectores de la población.

El mencionado estallido se configura por la conjugación de tres dimensiones. Primero, un modelo neoliberal que redujo a su mínima expresión la capacidad del Estado para garantizar bienes, derechos mínimos a la población —como salud, educación, seguridad social, vivienda— y que hizo

del mercado el principal actor en la distribución de estos bienes y derechos, de acuerdo con la capacidad de pago de la población. Segundo, un régimen político que no cuenta con canales institucionales de participación para procesar los conflictos en democracia y que ha distanciado a la política como el espacio de representación de intereses del mundo social, hasta llevar al total descrédito a las instituciones democráticas y a los actores políticos. Y tercero, una matriz social que ha agudizado y reforzado las jerarquías sociales históricamente presentes en Chile (de clase, género y raza).

Estas tres dimensiones de la crisis actual que vive Chile tienen en la Constitución de 1980 un anclaje claro que se expresa a través de seis elementos: 1) la libertad económica y un reforzado derecho a la propiedad; 2) un sistema político con capacidad de veto de las minorías a través de quórumos altos en el Parlamento; 3) un presidencialismo extremo que hace del Ejecutivo el principal legislador; 4) reglas que impiden al mundo social, particularmente al mundo sindical, acceder a cargos de representación popular, a excepción de las elecciones de autoridades cada cuatro años; 5) la ausencia de mecanismos concretos de participación directa; y 6) la ausencia en el texto constitucional de cláusulas de discriminación, de derechos específicos para las mujeres y disidencias sexuales, y un escaso reconocimiento de los derechos sociales y mecanismos de judiciales que los protejan. A lo anterior tenemos que sumar altos niveles de corrupción en instituciones que hasta hace poco tiempo se habían mantenido con altos grados de confianza en la ciudadanía como son las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, y la Iglesia Católica, envueltas todas en corrupción y abusos.

La respuesta inmediata frente a las movilizaciones masivas fue una violenta represión con las consecuentes violaciones a los derechos humanos. Esto llevó a la Oficina de la Alta Comisionada de Derechos Humanos y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a elaborar informes que, junto con demandar el cese inmediato de dichas violaciones, entregaban recomendaciones

para prevenirlas. Pero, lamentablemente, las recomendaciones no han tenido una respuesta eficaz por parte del Estado. Paralelamente, y frente a las dimensiones e intensidad de la protesta social, se avanza en un itinerario para la adopción de una nueva Constitución que es vista por una gran mayoría como la salida a la crisis, como reflejó el rotundo resultado del plebiscito del 25 de octubre de 2020. Es así como se configura la convención encargada de redactar la nueva Constitución: un órgano cien por ciento elegido, con paridad de género y con escaños reservados para pueblos indígenas.

La llegada de la pandemia interrumpió el aspecto más performático de la crisis, pero esta ha permanecido latente y, sobre ella, la pandemia ha venido a exacerbar estas desigualdades (todas), en particular para las mujeres, quienes están en las primeras líneas en la salud, en sus hogares, en el ámbito de la educación, en las organizaciones comunitarias, sosteniendo la vida en la pandemia.

LA EMERGENCIA O RESURGIMIENTO DE UN FEMINISMO MASIVO

Los movimientos feministas en Chile han tenido, a partir de 2018, una fuerte presencia en los procesos de movilización social. Ha sido la violencia de género el punto de partida para la construcción de una agenda que supera la agenda clásica de derechos en la que veníamos trabajando hace décadas. Hoy, esa agenda es un piso mínimo presente en los «movimientos feministas» y que ha tenido la capacidad de permear o integrar proyectos políticos más amplios y diversos.

Las últimas dos grandes reformas adoptadas durante el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet han contribuido, desde una perspectiva institucional, a dar un impulso a los movimientos feministas. Tanto la ley de interrupción del embarazo en tres causales como la reforma que garantiza una cuota a las mujeres en las candidaturas parlamentarias han sido fundamentales para avanzar en aspectos estructurales de la desigualdad de género.

De acuerdo con un estudio realizado por Corporación Humanas, estos últimos tres años hemos contado con más propuestas y debates legislativos en torno a las distintas expresiones de dicha desigualdad que en años anteriores gracias a la acción de las parlamentarias y a la relación que, desde las organizaciones, se ha sostenido con ellas. Podemos decir que el feminismo es hoy parte de la conversación social y así lo demuestran las encuestas que hemos realizado, las que nos evidencian un profundo cambio cultural que debe aún plasmarse en cambios institucionales.

Por una parte, esto da cuenta del éxito del proyecto feminista, que hoy goza de altos niveles de legitimidad y, por tanto, de sintonía con la ciudadanía, lo que le permite incorporarse a proyectos de sociedad. Y, por otra parte, indica los desafíos que tenemos para el periodo. En efecto, las feministas no estamos ajenas y más bien somos parte de la crisis política y social que vivimos. Esto quiere decir que representamos parte de la fractura entre lo social y lo político, y también de la gran fragmentación que existe al interior del mundo social. Los altos niveles de desconfianza, la diferencia entre proyectos políticos feministas y la fragmentación social son un desafío para las posibilidades de articulación, de propuestas y de estrategias comunes de cara al proceso constitucional.

Frente a este desafío, los movimientos feministas han mostrado una mayor capacidad de articulación y de alianzas que otros movimientos. De cara al proceso constitucional, las organizaciones feministas han levantado candidaturas independientes, ligadas a partidos o a movimientos sociales más amplios. El proceso constitucional garantiza paridad numérica, pero no sustantiva, entre hombres y mujeres. Por ello, se requerirá de la articulación interna de quienes salgan elegidas como delegadas constitucionales, de la ampliación de alianzas al interior de la convención y de la articulación de las delegadas con los movimientos feministas y otros movimientos sociales. Esta relación de doble vía entre las delegadas constitucionales y los movimientos feministas es una condición

de legitimidad para el proceso, en particular por el momento de crisis en el que nos encontramos.

En relación con las estrategias, existe una experiencia acumulada que es necesario poner en común y actualizar con las nuevas formas de hacer política que han ido surgiendo. **El logro de la paridad en la convención constitucional es una experiencia que debemos considerar, porque logró la convergencia de expertas y propuestas que le dieron viabilidad, de organizaciones feministas con trayectoria en cabildeo y de organizaciones que se movilizaron para ejercer presión sobre los y las tomadoras de decisión.** Sin embargo, el proceso constitucional es largo y, si bien se inicia con la elaboración de la nueva Constitución, requerirá que los feminismos mantengan su centralidad y capacidad de influencia durante el periodo de elaboración y adopción la Constitución, y deberán continuar haciéndolo después, cuando haya que adoptar los marcos regulatorios y políticas públicas para concertarla. Se requerirá sostener las estrategias en el tiempo, tanto para incidir en la concreción de las propuestas como para consolidar la relación de las organizaciones y movimientos con las feministas dentro de la convención: de esta forma, las acciones de cabildeo (hacia adentro), las de ciudadanía del debate (hacia afuera) y los puentes entre uno y otro permitirán influir eficazmente en el proceso y con posterioridad.

Existe una gran riqueza de propuestas. **Los cabildeos autoconvocados durante el estallido, las organizaciones de mujeres y feministas en sus territorios, los movimientos y redes feministas nacionales han venido levantando un conjunto de demandas hacia la institucionalidad a partir de sus experiencias concretas.** Se trata de demandas diversas y, en algunos casos, de propuestas para ser debatidas en la Constitución. El desafío, sin embargo, es identificarlas, ponerlas en común y encontrar una forma de organizarlas para permitir un trabajo incidente que no las pulverice en la dispersión y la fragmentación actual. En algunos casos, hay que profundizar en debates en los que desde ya se identifican algunas diferencias, como

por ejemplo qué entendemos por paridad o qué entendemos por trabajos de cuidados. También habrá que identificar los mejores mecanismos de garantía para que no queden como enunciados que no se traducen en la práctica en la acción del Estado y se necesitará un trabajo técnico que les brinde soporte argumentativo legal. Todo esto deberá conseguirse logrando el más alto respaldo de los movimientos feministas y aliados para que sean parte crítica de las deliberaciones.

EL ACERVO CON QUE LLEGAMOS AL PROCESO CONSTITUCIONAL

La desigualdad que afecta a las mujeres es estructural y multifactorial. Por ello, resulta indispensable plantearse como forma de aproximación a la elaboración constitucional con una visión constitucional feminista que se haga cargo de fijar un horizonte y que, en su derrotero, vaya sentando las bases para montar la igualdad de género, tanto en relación con los objetivos y fines del Estado, los derechos y deberes que deberán reconocerse y garantizarse, como también en relación con la organización del poder y su relación con la ciudadanía. **La igualdad de género es un elemento que debe recorrer todo el texto constitucional.**

El trabajo doméstico y de cuidados no remunerado es una de las cuestiones que ha destacado con mayor fuerza desde la pandemia y constituye *prima facie* una de las demandas hacia las constituyentes más perfiladas. Para las feministas, es una cuestión de larga data y que ha dado origen a un rico desarrollo interdisciplinario. De hecho, ya en 1995 la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing puso en relieve la importancia de abordar la distribución desigual del trabajo remunerado y no remunerado entre hombres y mujeres como paso esencial hacia el logro de la igualdad entre los géneros. De hecho, este tema es parte de los desafíos que la comunidad de Estados comparte a nivel regional.

También es un consenso feminista que la distribución desigual del trabajo no remunerado no es el

único factor estructural que condiciona la subordinación de las mujeres. La exclusión de los espacios de toma de decisiones en el ámbito político, social y económico, la persistencia de estereotipos de género que justifican la superioridad o inferioridad de las mujeres y la violencia, y la falta de soberanía sobre nuestros cuerpos y nuestros planes de vida son otras superestructuras que condicionan la inequidad de géneros. Se trata de dimensiones de la justicia de género (como los ha llamado Nancy Fraser) que se interrelacionan y se potencian, de manera que no es posible desmontar los dispositivos sobre los que se afirman sin avanzar a la par en estos otros.

A pesar de esta constatación, esta comprensión sobre la desigualdad sigue chocando con los marcos interpretativos institucionalizados que, históricamente, han excluido a las mujeres y sus experiencias, fragmentando las respuestas de los Estados, reinstalando el género como un asunto de mujeres y no como un orden social que determina el lugar de subordinación que ocupamos en toda nuestra diversidad, en nuestras sociedades.

Aquí es donde la comprensión del género como un orden social que modela todas las dimensiones de la vida, limitando el acceso y ejercicio de los derechos en igualdad de condiciones con los hombres, cobra relevancia. **Porque una nueva Constitución, justamente, va a definir las bases del nuevo orden político, social y económico que nos va a regir en el ciclo democrático que se abre.** En este sentido, este seminario es muy relevante para avanzar hacia una visión común sobre los cuidados, pero también para identificar las interrelaciones que los cuidados deben tener con los otros factores estructurales de la desigualdad, para así evitar al máximo quedar atrapadas en las respuestas constitucionales que puedan reproducir los marcos interpretativos que dividen y compartimentan la vida de las mujeres.

Por otra parte, la hiperregulación (a través de una Constitución maximalista) tiene como elemento a favor que reconoce a los sujetos políticos y sus demandas hacia la Constitución, más aún en un contexto en el que se demanda inclusión. No

obstante, la hiperregulación también conlleva riesgos, ya que dificulta los acuerdos que serán necesarios para aprobar los diversos contenidos constitucionales. La infrarregulación (a través de una Constitución minimalista), por su parte, permite los acuerdos, pero corre el riesgo de no alterar las dinámicas e interpretaciones que tendrán que hacer los diversos actores institucionales y que informarán los marcos legales y de política pública que haya que elaborar con posterioridad. Esto puede constituirse en un elemento de tensión al interior de los movimientos feministas que es necesario trabajar para no frustrar las expectativas hacia el proceso.

De todas maneras, llegamos a la elaboración de la nueva Constitución con un acumulado en materia de derechos humanos que ha tenido, durante la vigencia de la actual Constitución, un desarrollo innegable. La Constitución de 1980 se elaboró a espaldas del derecho internacional de los derechos humanos y sus reformas posteriores no han logrado permear sustantivamente la acción institucional. Por ello, la incorporación de los derechos de las mujeres, en tanto parte del marco de los derechos humanos en el debate constitucional, es un aporte para abrir la discusión sobre los cuidados. Como decía la Relatora Especial sobre Pobreza: «Es difícil imaginar un derecho humano que no esté potencialmente afectado de algún modo por la distribución desigual del trabajo doméstico no remunerado» (Sepúlveda, 2013, p. 9). Esto refuerza la idea de que se trata de algo más que un derecho a consagrar y garantizar, o que una política pública que diseñar e implementar: lo que está en juego es la posibilidad real de afectar el conjunto de los derechos humanos de las mujeres.

Los tratados internacionales, de acuerdo con la ley que modificó la Constitución para poder llevar adelante el proceso constitucional, quedaron resguardados. Se entiende que son parte de la nueva Constitución y que esta debe ponerse al día con los avances que desde ese marco se han desarrollado, lo que constituye una oportunidad a condición de que no se crea que el hecho de reconocerlos y de garantizarlos resuelven por sí solos la desigualdad

de género y, en particular, lo que implica la rígida división sexual para las mujeres. La igualdad sustantiva y la no discriminación por razones de sexo y/o género, la amplitud de ámbitos en la que esta se juega (privado/público) en relación con los derechos reconocidos, por ejemplo, en el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Cedaw) y la obligación de adoptar las medidas de toda índole (una podría decir incluidas las constitucionales) para que los derechos sean efectivos, contribuyen a tejer el entramado necesario para incorporar el trabajo doméstico y de cuidados no remunerados en la Constitución.

También la experiencia comparada es relevante en un espacio donde la tradición constitucional juega en contra. Hay poco, pero se ha avanzado, y las cláusulas que reconocen el cuidado lo hacen incorporándolo como un principio, como un derecho derivado de otro derecho o reconociéndolo como trabajo productivo. Por lo tanto, es necesario cuantificarlo y que sea un insumo para la formulación de políticas públicas. De forma incipiente, se abre camino el derecho al cuidado, a ser cuidado y al autocuidado, todas ellas cuestiones que han permitido avanzar en el reconocimiento constitucional de los cuidados.

Al impactar en todos los ámbitos de la vida de las mujeres y ser un factor que limita el ejercicio de todos los derechos humanos de las mujeres, el enfoque de cuidados requiere constituirse en uno de los ejes articuladores de una propuesta constitucional que pone en el centro la igualdad de género. Debiera ser capaz de promover nuevas formas de organización y de relaciones sociales, y de «generar normas de convivencia que visibilicen y valoren las relaciones de interdependencia social que hacen posible la vida, el bienestar, la solidaridad y la justicia» (Corporación Humanas et al., 2021, p. 4). Para que este enfoque sea sostenible, se requiere de la participación y distribución de los cuidados entre el Estado, los privados, las comunidades y los hogares. El alcance de este eje debe considerar tanto los cuidados de las personas y de las comunidades, así como del medioambiente. Y,

obviamente, debe «tender a su desfeminización y colectivización incorporando un enfoque intercultural y comunitario» (Corporación Humanas et al., 2021, p. 5).

Esta visión amplia de lo que implica el cuidado y su eficacia en la reproducción de la desigualdad de género deberá impactar necesariamente en otros aspectos fundamentales del proceso constitucional: 1) en el carácter del Estado (de subsidiario a cuidador); 2) en la necesidad de contar con cláusulas de igualdad de género sustantiva; 3) en asegurar la participación paritaria en los espacios de toma de decisión; 4) en el énfasis que debemos darle a los derechos sociales y su garantía; 5) en

establecer otras forma de organización del trabajo compatible con los cuidados; 6) en el perfilamiento de un modelo de desarrollo sostenible, respetuoso de la naturaleza y reconocedor de la emergencia climática que vivimos a nivel global; y, 7) en nuestro caso, en la recuperación de la soberanía sobre los bienes comunes, especialmente del agua. Esto solo para nombrar algunos temas esenciales.

Tenemos una gran oportunidad para llevar estos saberes acumulados a este proceso constitucional e innovar en propuestas que, definitivamente, abran el camino para avanzar en la igualdad de género, en concreto, en relación con una función tan relevante como es la de sostenibilidad de la vida.

BIBLIOGRAFÍA

Corporación Humanas, Observatorio de Género y Equidad, y Centro de Estudios de la Mujer (2021). *Brújula constituyente feminista*. Corporación Humanas. Disponible en <http://www.humanas.cl/wp-content/uploads/2021/01/Brujula-Contituyente-Feminista-2.0.pdf>

Sepúlveda Carmona, M. (2013). *Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos* (Sexagésimo octavo periodo de sesiones: Promoción y protección de todos los derechos humanos: situaciones de derechos humanos e informes de relatores y representantes especiales A/68/293). Asamblea General de las Naciones Unidas. Disponible en <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/Seminarios/utiempo/2014/MagdalenaSepulveda.pdf>

CAPITALISMO NEOLIBERAL: ¿CÓMO SITUAMOS LOS CUIDADOS?

Cristina Carrasco Bengoa

*Doctora en Economía por la Universidad de
Barcelona e integrante del grupo de trabajo
Economía Feminista Emancipadora del Consejo
Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).*

El objetivo de esta intervención es situar los cuidados en el marco de nuestro sistema sociopolítico y económico, lo cual nos exige necesariamente analizar primero cómo funciona dicho sistema¹.

Para ello, voy a hacer referencia a dos características que me parecen fundamentales para comprender la esencia del sistema, que definiré como capitalista, heteropatriarcal, colonialista y expoliador de la naturaleza, y, desde el punto de vista político, fuertemente neoliberal.

La primera de las características pone en cuestión todo el paradigma económico, ya que guarda relación con el objeto de estudio y, por lo tanto, con las fronteras en las cuales se autodefine la

economía dominante. Estas son estrechas y excluyentes, al considerar solo la economía de mercado, es decir, producción para el mercado, consumo de mercado, distribución a través del mercado. Esto no es algo nuevo. Sucede desde lo que se conoce como los inicios de la economía, a finales del siglo XVIII, lo que constituye una enorme ceguera patriarcal histórica. Desde entonces, la palabra «trabajo» quedó cautiva para designar al trabajo remunerado, excluyendo de la definición todos los demás trabajos que se realizan en una sociedad capitalista: básicamente, los trabajos relacionados con los cuidados realizados desde los hogares. Como resultado, la economía ofrece una visión desfigurada

¹ Las ideas que recorren este texto son resultado de reflexiones, debates y encuentros con excelentes compañeras de viaje que, desde hace décadas, hemos ido construyendo colectivamente la denominada economía feminista. En consecuencia, aunque el texto está plagado de referencias implícitas, me sería muy difícil identificar cada idea o concepto con una determinada autora. Por esta razón, no he incluido, tal como se acostumbra, una bibliografía final. Ahora bien, aunque las ideas sean colectivas, la responsabilidad del texto es absolutamente mía.

y androcéntrica de la realidad, ya que esconde una parte importante de los procesos fundamentales para la reproducción social y humana.

De esta manera, **el sistema económico que vivimos y la economía que lo sostiene se han mantenido desligados de lo social, eludiendo toda responsabilidad sobre las condiciones de vida de la población, como si estas se moviesen por caminos paralelos a la economía.** Solo así se puede afirmar, como se escucha a menudo, que determinada economía va bien porque el PIB (Producto Interno Bruto) está aumentando, aunque en dicho territorio viva un porcentaje importante de población pobre y/o excluida. En lenguaje económico, las condiciones de vida de las personas son consideradas, de hecho, una «externalidad».

Por consiguiente, es necesaria una interpretación amplia que abarque también espacios externos a las relaciones capitalistas, pero que forman parte del sistema general. Elementos anteriores al capitalismo que han permitido la existencia de la humanidad a lo largo de toda su historia. Hago referencia fundamentalmente a dos ámbitos: lo que podríamos denominar el ámbito del cuidado y el ámbito de la naturaleza.

Lo que se denomina cuidados ha sido objeto de amplísimos análisis y debates en las últimas décadas². Señalaré tres dimensiones fundamentales que dan sentido a esta idea de cuidados³. En primer lugar, los cuidados dan cuenta de nuestra vulnerabilidad⁴: son parte de nuestra condición humana. Son algo inherente a la vida, en particular, a

la vida humana, aunque no exclusivamente. Nacemos y vivimos en cuerpos y psiquis frágiles y vulnerables que requieren cuidados a lo largo de todo el ciclo vital: cuidados del cuerpo, en la salud, afectivos, amorosos, psicológicos. **Generalmente, en los extremos de la vida —niñez y vejez— los cuidados son más intensos, lo cual no significa que no sean absolutamente necesarios en todas las edades y condiciones humanas.** Los cuidados nos permiten crecer, socializarnos, adquirir un lenguaje, unos valores y una identidad y autoestima básicas. Este desarrollo personal tiene lugar a través de los bienes, servicios y cuidados tanto biofísicos como emocionales, históricamente producidos fundamentalmente por mujeres en o desde los hogares.

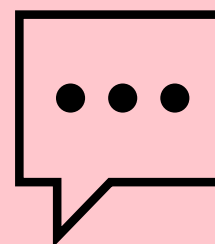
Ahora bien, la ocultación del trabajo doméstico y de cuidados ha despolitizado las tensiones que tienen lugar fuera del mercado. Este asunto no es un simple «olvido», sino la marginalización del conflicto: lo que no se visibiliza, no existe como problema social. En consecuencia, al naturalizar la división sexual del trabajo se considera como único conflicto social el que tiene lugar en el marco de la producción capitalista.

Una segunda dimensión tiene que ver con los cuidados como respuesta a nuestras dependencias, es decir, a nuestra vulnerabilidad. **Ser dependiente es parte de la naturaleza humana: no es una situación excepcional ni el resultado de decisiones o actuaciones individuales.** Es una característica intrínseca a las personas, una característica que cambia a lo largo del ciclo vital; es un concepto

² Nuestro concepto de cuidados no considera lo que se denomina la «mística del cuidado», una idea introducida por el patriarcado según la cual las mujeres realizan muy bien los cuidados, son maravillosas madres y esposas, y todo lo hacen por amor. Sin embargo, sabemos que los cuidados pueden ser gratificantes, pero también pueden ser durísimos. En ocasiones, son elegidos, pero, para las mujeres, pueden ser una obligación, particularmente por la presión patriarcal ejercida sobre ellas.

³ En este texto, me referiré básicamente a los cuidados que vienen desde los hogares, pero los cuidados también desbordan las fronteras de los hogares. Se relacionan con el entorno, con las formas de vida, de trabajo, la movilidad, con la participación comunitaria, con las características del espacio que habitamos. En definitiva, se relacionan con todo lo que determina que, colectivamente, estemos cuidadas y cuidados en el desarrollo de nuestra vida cotidiana.

⁴ Se puede hablar de dos tipos de vulnerabilidad humana: la vulnerabilidad natural, como condición humana, que es a la que haré referencia en este texto, y la vulnerabilidad construida desde el poder, que hace referencia a vidas precarias, en situación de pobreza o exclusión, a las cuales se las considera responsables de su situación de «vulnerabilidad», sin reconocer que dicha condición es resultado de las desigualdades creadas por los sectores sociales dominantes.



Generalmente, en los extremos de la vida —niñez y vejez— los cuidados son más intensos, lo cual no significa que no sean absolutamente necesarios en todas las edades y condiciones humanas.

polifacético que integra dependencias físicas, fisiológicas, emocionales, etc.; que nos afecta a todos y todas; y, por lo tanto, es incompatible con nuestros mitos sobre la tan valorada independencia individual, como ha querido transmitir la economía dominante a través de su personaje de referencia, el ya conocido por el feminismo *homo œconomicus*, personaje que se asemeja a un «hongo»⁵. Se nos presenta como independiente y egoísta, maximizador individual sujeto a restricciones externas. No tiene niñez ni se hace viejo y se mantiene siempre sano, no depende de nadie ni se hace responsable de nadie más que de sí mismo, habita un mundo incorpóreo, sin necesidades que satisfacer; un mundo constituido por personas inagotables, ni demasiado jóvenes ni demasiado adultas, autoliberadas de las tareas de cuidados.

Estos «hombres económicos» solo pueden existir porque sus necesidades básicas —individuales y sociales, físicas y emocionales— quedan cubiertas con la actividad no retribuida de las mujeres. Hombres económicos requeridos y necesarios para una sociedad capitalista.

Lo anterior nos lleva a afirmar que somos interdependientes. De acuerdo con razones de edad y/o salud, a lo largo de la vida pasamos por periodos con distintos grados de dependencia. Sin embargo, esta interdependencia no es equivalente entre mujeres y hombres: ellos son mucho más dependientes en cuidados, a pesar de la falsa conciencia de independencia que manifiestan habitualmente. Las mujeres los sostenemos porque los cuidados están naturalizados, aunque no de manera igualitaria: además de feminizados, los cuidados están racializados y estratificados por clases sociales. Como bien nos recuerda Martha Nussbaum, «solo en sociedades donde los trabajos de cuidados no estén determinados por sexo, género, raza o cualquier otra categoría social, entonces puede tener sentido el ideal de igualdad o justicia social» (Nussbaum, 2006, p. 70).

El tercer aspecto que da centralidad a los cuidados tiene que ver con la perspectiva netamente económica. **A saber, el trabajo de cuidados, además de sostener y reproducir la vida diaria y generacional, participa de manera relevante en la reproducción de la fuerza de trabajo, absolutamente necesaria para la producción capitalista y la continuidad del sistema económico.** Desde que nacemos hasta que estamos en condiciones de participar en la producción capitalista y, posteriormente, a lo largo de nuestra historia laboral, recibimos una enorme cantidad de cuidados tanto en tiempo como en energías. Se trata de cuidados imposibles de sustituir —al menos en su totalidad— por bienes de mercado o servicios públicos tanto por el aspecto económico —la mayor parte de la población no podría adquirir todo lo necesario para la subsistencia a través del mercado— como por todos los aspectos emocionales y afectivos imposibles de adquirir con dinero. Sin embargo, como ese trabajo realizado desde los hogares no está reconocido y se mantiene oculto, no queda incorporado en el valor de la fuerza de trabajo. Como resultado, las empresas capitalistas están pagando una fuerza de trabajo muy por debajo de sus costes, lo cual representa una parte importante de sus beneficios.

De aquí la necesidad de mantener oculto no tanto el trabajo doméstico y de cuidados —en el sentido de que hoy es difícil que alguien niegue que en los hogares se realiza un trabajo—, sino el fuerte nexo que mantiene con la producción capitalista. Este nexo debe permanecer oculto para facilitar el expolio del trabajo no asalariado por el capital. Kenneth Boulding lo expresó de forma muy clara al afirmar que «la supervivencia de la raza humana ha dependido primero de la explotación de las mujeres, sin la cual hace mucho tiempo que hubiese desaparecido» (Boulding, 1972, p. 115).

En esta crítica a las falsas fronteras de la economía, la economía feminista tiene un punto de encuentro muy relevante con la economía

⁵ Expresión basada en la sugerencia de Thomas Hobbes de considerar a los hombres como «hongos» surgidos de la tierra, hongos que llegan de repente a la madurez sin ningún tipo de interrelaciones entre ellos.

ecológica y con el ecofeminismo. Estas últimas también realizan una fuerte crítica a la economía dominante por excluir a la naturaleza de lo que considera el ámbito económico al marginarla e invisibilizarla en el limbo de lo no-económico. Con esto se niega, de hecho, que vivimos en un planeta con límites finitos. Así también se falsea el análisis económico, pues no se considera —una idea bastante absurda— que todo lo que necesitamos para subsistir y para producir proviene de bienes naturales: agua, oxígeno, alimentos de todo tipo, energías diversas, bosques, etc. Sin embargo, este sistema depredador expolia y degrada la naturaleza, pero lo oculta, ya que —al igual que el trabajo doméstico y de cuidados— constituye otra de sus fuentes de beneficios. Para el capitalismo y sus defensores, la naturaleza es un recurso que puede explotar sin límites, entendiendo que está al servicio de la (esta) economía. No hay noción de que somos parte de la naturaleza y evolucionamos con ella.

Así, paradójicamente, la orientación del capitalismo al crecimiento, la acumulación y la avaricia ilimitadas está poniendo en peligro los dos pilares que lo sostienen. Por una parte, no reconocer el valor del trabajo doméstico y de cuidados que utiliza tiende a desestabilizar los procesos de reproducción, contradicción que Nancy Fraser sitúa en la base de la crisis de los cuidados. Y, por otra, al utilizar sin límites los bienes naturales, está sobrepasando los límites del planeta y destruyendo así su base natural. En consecuencia, tenemos, por una parte, la contradicción endógena capital/trabajo y, por otra, las que podríamos denominar exógenas, con el ámbito del cuidado y el de la naturaleza. Tensiones no accidentales, sino que dan cuenta de unas profundas raíces sistémicas inherentes a la estructura y definición del propio sistema económico capitalista, cuya dinámica expansiva sin límites es incompatible con la vida humana y no humana. Es un sistema biocida, que atenta contra toda vida, que mantiene ocultos los verdaderos procesos que sitúan al capital por sobre la vida.

Las dos contradicciones exógenas se traducen en nuestra vida cotidiana en aceptar que somos

seres vulnerables, que requieren satisfacer dos innegables dependencias a lo largo de todo el ciclo vital: la interdependencia y la ecodependencia. Si no se consideran estas dos dependencias y no se actúa en consecuencia, la vida humana no es posible.

La interdependencia implica aceptar que interactuamos continuamente con los y las demás, que no existe la vida independiente, que la existencia en solitario es inviable. La ecodependencia implica la profunda conciencia de que somos parte constitutiva de la naturaleza. Que somos una especie viva inserta en un mundo natural finito que nos proporciona todos los bienes necesarios para sostener la vida, que ninguno de ellos ha sido producido por nuestra especie ni controlado a nuestra absoluta voluntad. En definitiva, como se afirma desde el ecofeminismo, una vida no es una certeza por el hecho de haber nacido: al inicio es solo una posibilidad. Que pueda desarrollarse a lo largo del tiempo en condiciones de dignidad dependerá de que todas sus necesidades —tanto de cuidados como de bienes básicos que provienen de la naturaleza— queden resueltas. Sin ello, la vida humana no se sostiene. De ahí la importancia de nombrar y hacer visibles nuestras dependencias.

Ahora bien, la economía dominante pretende «resolver» el problema a través del mercado, reduciendo el concepto de valor al concepto de precio. Así, el valor de un bien depende del precio que tenga asignado. Pero, podríamos preguntarnos, ¿cuánto vale el circuito del agua o una atmósfera limpia? ¿Cuánto vale el cuidado de una criatura, su vida? Es decir, ¿tiene sentido poner precio a procesos que realiza la naturaleza de manera autónoma, pero necesitamos para vivir? ¿Tiene sentido poner precio a la vida de una persona querida? No lo tiene, ni queremos que lo tenga: no todo tiene que manifestarse a través del mercado.

Finalmente, el segundo gran elemento que caracteriza al sistema capitalista es su objetivo. Este no es el bienestar de las personas, no es la vida o el buen vivir de la población, sino el crecimiento económico orientado a la acumulación de capital en manos privadas —y cada vez en menos manos—.

Como resultado, la actividad mercantil es el referente económico y la vida de las personas pasa a ser una «variable de ajuste» que debe adecuarse continuamente a las condiciones del mercado. Tal como señalé al inicio y hemos podido comprobar a lo largo del texto, se trata de un sistema estructuralmente capitalista, heteropatriarcal, racista y depredador de la naturaleza. Esto está creando las enormes desigualdades que hoy conocemos, donde los beneficios se acumulan en manos de una élite patriarcal blanca.

Frente a esta situación, la economía feminista rompe con el paradigma neoclásico y propone la elaboración de uno alternativo. En lo fundamental, la nueva construcción desplaza el eje analítico-político desde los mercados y la acumulación privada hacia lo que conceptualizamos como la sostenibilidad de la vida. Esto representa una ruptura con el sistema económico vigente, apelando a la lógica de la vida frente a la lógica del capital. Se antepone, al mercado y al beneficio, la vida de las personas, considerando su bienestar, sus condiciones de vida y, como eje central, los cuidados. El bien-estar es una experiencia individual (no se debe confundir con felicidad individual), pero necesariamente se experimenta y resuelve en colectivo, con relaciones comunitarias y solidarias, aceptando la diversidad. **El buen vivir o bien-estar no se entiende si no es universal, una universalidad global que incorpore las diversas categorías que hoy definen desigualdades. Todas las vidas deben ser sostenibles y todos y todas deberíamos participar en ello.** Sustener la vida —eliminar la desposesión— representa disipar el conflicto capital-vida desplazando el objetivo social-económico hacia la centralidad de la vida. Y no se trata de una simple demanda o exigencia al interior del orden preexistente, sino que es la irrupción de lo indecible que pone en cuestión al propio sistema.

Situar como objetivo la vida humana se traduce en el terreno concreto de las personas en poder desarrollar una vida digna y satisfactoria, o lo que se conoce en la tradición andina como el buen vivir. Nombres distintos que pretenden dar cuenta

de algo semejante, pero cuyo contenido no es fácil de definir.

Conceptos como sostenibilidad de la vida o conflicto capital/vida, acuñados por la economía feminista, requieren aún de muchas reflexiones y debates colectivos. Son ideas en continua construcción que no responden a una definición concreta. Por esta razón, como por el riesgo de que se transformen en eslóganes vacíos de contenidos usurpados por el sistema para restarles potencialidad, es urgente continuar las reflexiones como un «diálogo de saberes» o una «ecología de saberes», en palabras de Souza Santos.

Ahora bien, estos son campos de ideas en permanente debate, pero que requieren mantener algunos principios básicos ineludibles sin los cuales difícilmente se llegaría a los objetivos deseados. Señalo algunos de estos principios que creo relevantes en relación a los cuidados. Primero, se trataría de una noción de sostenibilidad de la vida, donde los sistemas humanos estuviesen insertos en los sistemas naturales, respetando sus propios ciclos de reproducción, ya que la noción de cuidados también implica el medio natural en el que se desarrolla nuestra existencia. Un segundo principio se relaciona con la organización de los tiempos. **La pregunta sería, ¿cómo organizar los tiempos de trabajo, descanso, ocio, relaciones, cuidados sin que el trabajo asalariado sea el que organiza la vida de las personas sin considerar las necesidades de cuidados?** En tercer lugar, cualquier análisis, política o acción debería hacerse siempre considerando todos los ámbitos en conjunto, a saber, el ámbito medioambiental, el de cuidados, el de producción extrahogar y las relaciones que tienen lugar en ellos y entre ellos. Como cuarto principio básico, se deben considerar todos los ejes de desigualdad (clase, sexo/género, etnia, disidencias sexuales) y a todos los, las y les habitantes del planeta, tanto las generaciones actuales como futuras. El quinto principio se refiere a que el conflicto con mayúscula capital-vida, debe ser leído siempre desde una perspectiva feminista. Es decir, incluyendo todos los aspectos que tienen que ver con una vida digna,

pero no solo lo que se desarrolla fuera del ámbito privado/doméstico —que es lo que normalmente se considera, como son los aspectos sanitarios, educativos, pensiones, etc.—, sino incorporando también el debate sobre las relaciones heteropatriarcales y la necesidad humana de los cuidados.

En consecuencia, considerando la fecha en que estoy escribiendo esta ponencia, es relevante hacer alusión a la nueva Constitución que debemos redactar. Desde nuestra perspectiva, en su preámbulo debiera establecer, como marco global, lo siguiente: «En esta Constitución se mantendrá siempre una mirada amplia de la sociedad que vaya más allá de la mirada estrecha del mercado.

Como principio básico y fundamental, se establece que el objetivo de toda la normativa que regula esta Constitución es la *sostenibilidad de la vida*, lo cual se entiende como que toda la población, independientemente de sexo/género, raza, origen social, territorio o edad, tenga acceso a una vida digna, decente, con condiciones que permitan mantener una buena vida. Sostenibilidad de la vida que significa que en esta Constitución se mantiene siempre presente la conciencia de que las personas son seres vulnerables y requieren a lo largo de todo el ciclo vital satisfacer dos innegables dependencias: la ecodependencia y la interdependencia».

BIBLIOGRAFÍA

- Boulding, K. E. (1972). The Household as Achilles' Heel. *Journal of Consumer Affairs*, 6(2), 110-119. <https://doi.org/10.1111/j.1745-6606.1972.tb00506.x>
- Nussbaum, M. C. (2006). *El ocultamiento de lo humano. Repugnancia, vergüenza y ley* (G. Zadunaisky, Trad.). Madrid, Buenos Aires: Katz Editores.

AGENDA FEMINISTA DE LOS CUIDADOS

Corina Rodríguez Enríquez

*Economista y doctora en Ciencias Sociales.
Investigadora adjunta del Consejo Nacional
de Investigaciones Científicas y Técnicas de
Argentina (Conicet) y del Centro Interdisciplinario
para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).*

El mayor logro de la agenda de cuidados fue el hecho de hacer visible las actividades de cuidados y que su discusión trascendiera los debates de sectores o grupos restringidos para pasar a ser parte de una conversación social amplia, como lo señaló Lorena Fries. De manera tal que **hoy los cuidados constituyen el corazón de cualquier agenda transformadora**. La discusión de este tema en el proceso constituyente chileno nos da esperanza de que en Chile se sancione una Constitución transformadora.

Junto a la gran visibilidad que esta agenda ha ido ganando, otro logro es su carácter irreversible. Ya no podemos volver atrás de lo que hemos avanzado. Como ha sido mencionado por las anteriores expositoras, **la pandemia nos ha dado una mano, ya que ha expuesto en forma evidente y cruda lo que las feministas y desde los feminismos veníamos diciendo sobre la experiencia cotidiana de vida de la gente. La pandemia nos**

ha mostrado trágicamente a los cuidados en toda su esencialidad.

En la construcción de esta agenda han sido claves tanto la reflexión conceptual, a la que Cristina Carrasco ha realizado aportes muy valiosos, como también la realización de diagnósticos empíricos para dar cuenta de todas las dificultades que enfrenta el análisis de la organización social de los cuidados, así como las diferentes modalidades que adopta dicha organización social. Es importante subrayar esta idea: en la forma en que las sociedades resuelven las necesidades de cuidados se anidan los nudos básicos de reproducción de la desigualdad. Por esto, los estudios empíricos muestran la carne de los sistemas de cuidado y permiten vincularlos definitivamente con las experiencias de vida de todas las personas.

Otro de los logros valiosos de estos últimos tiempos ha sido la transversalización del tema de cuidados en la propia agenda feminista, la que

históricamente había estado concentrada en los temas de derechos sexuales y reproductivos, y de violencia. En los últimos años, la agenda feminista ha abordado los temas económicos y de cuidados.

Los paros internacionales de mujeres con consignas del tipo «eso que llaman amor es trabajo no remunerado», «las mujeres movemos el mundo, hoy lo paramos», son una muestra de cómo el tema del cuidado ha penetrado, creo que irreversiblemente, en la agenda feminista.

En mi intervención, quiero recuperar las nociones conceptuales que han sido especialmente potentes para instalar y mover esta agenda. Revisar estas nociones conceptuales nos ayudará en el análisis comparativo de las experiencias nacionales de sistemas de cuidado, que profundizaremos en la segunda parte de este seminario.

Una primera noción conceptual (ya comentada por Cristina Carrasco, por lo que no me voy extender en ello) es la idea del rol económico y sistémico del trabajo de cuidado. Ha sido muy potente vincular el funcionamiento de la economía con la forma de la organización social del cuidado. **Es necesario dejar en claro que es el trabajo de cuidado el que sostiene al planeta y que somos las mujeres las que todavía asumimos la mayor parte de este cuidado y, por lo tanto, las que estamos sosteniendo el peso de la reproducción de las personas, de la vida y del sistema.**

El otro concepto que me parece fundamental es el de la organización social del cuidado, porque este concepto ha permitido develar que en la manera como se resuelven las necesidades de cuidados de la población se anidan los elementos básicos de reproducción de las desigualdades. Esto es especialmente relevante en América Latina, una de las regiones más desiguales del planeta.

Es central, entonces, enfatizar la vinculación entre las formas en que se organiza socialmente el cuidado y la reproducción de las desigualdades. Ello permite alertar ciertas apropiaciones del concepto y de la agenda de cuidados en una visión mucho más «eficientista». Muchas narrativas sobre el cuidado ponen el acento en la necesidad de

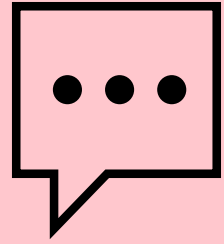
modificar esta organización social para contribuir al crecimiento económico. Otros discursos se refieren a la necesidad de redistribuir las responsabilidades de cuidado para liberar fuerza de trabajo de las mujeres a fin de que participen mejor en el mercado laboral y que esta participación sea más eficiente, contribuyendo de esta manera al aumento de la productividad del sistema.

Es importante volver a señalar que el nudo principal es esclarecer cómo en la organización social del cuidado se reproduce la opresión y la explotación. Esta idea representa el espíritu básico de la agenda feminista de los cuidados, agenda en la que tenemos que insistir y estar siempre alertas a su distorsión. Y es que **la cuestión de los cuidados es un tema fundamental de justicia y de derechos, aunque quizás tenga una derivación en términos de «eficiencia económica», para ponerlo en los términos en que está siendo re-narrado.**

Pensar la organización social de los cuidados, como planteó Cristina Carrasco, nos permite exponer muy claramente la interrelación entre las cuestiones de género y de clase, y recuperar estas nociones conceptuales esenciales para entender el funcionamiento del capitalismo.

La relevancia del enfoque interseccional sobre los cuidados (que también se mencionó) ha permitido analizar el tema desde la perspectiva de la racialización, de las posiciones desiguales de hombres y mujeres, y de las diferencias entre las propias mujeres al evidenciar cómo la organización social del cuidado reproduce los privilegios de algunas mujeres y las desventajas de otras.

Finalmente, la organización social de los cuidados permite reconocer el carácter transnacional que adopta en algunas circunstancias, que se expresa en el concepto de cadenas globales de cuidado. El análisis de estas cadenas pone de manifiesto los procesos de localización de los trabajos de cuidados, así como el vínculo entre los procesos migratorios y las llamadas crisis de cuidados a nivel global. Las formas en que se resuelven las necesidades de cuidados no solo tienen una dimensión en el espacio local: también adquieren un carácter



El derecho al cuidado tiene que ser un derecho de ciudadanía y la posibilidad de acceder a servicios de cuidado que nos garanticen este derecho tiene que tener este carácter de universalidad.

transnacional. Son estos conceptos los que sustentan una agenda transformadora de los cuidados.

Por otra parte, hay que evidenciar el tránsito que se ha hecho desde pensar en los cuidados con la mirada reducida en el ámbito de las relaciones laborales y las políticas de cuidados como conciliación entre vida laboral y familiar, hasta conceptualizar un nuevo paradigma de corresponsabilidad de los cuidados, parte central de la agenda transformadora a la que aludíamos.

La agenda transformadora podemos sintetizarla en 5 R, lo que además sirve como regla nemotécnica. **La necesidad de Reconocimiento del trabajo de cuidados, de Reducción del mismo, de Redistribución para avanzar hacia el paradigma de la corresponsabilidad social en los cuidados, de Remuneración adecuada del trabajo de cuidado y Representación de la voz de las personas que necesitan cuidados, y de las que realizan trabajo de cuidados.**

Persiste un amplio debate sobre el punto de la remuneración de los trabajos domésticos y de cuidado, sin que se haya llegado a un acuerdo sobre este tema. Sin embargo, **existe consenso en que los trabajos de cuidados deben ser adecuadamente remunerados en el espacio mercantil y objeto de la política pública.** A su vez, la agenda de cuidados tiene que incorporar la voz activa y potente de todas las personas, porque todas las personas somos interdependientes (como decía Cristina Carrasco): demandantes y proveedoras de cuidados en distintos momentos de nuestra vida.

¿Cómo se transforma la agenda de los cuidados? Voy a referirme a la demanda de políticas de cuidado y los mecanismos de transformación de esta agenda en políticas y programas. Esto conduce a una serie de interrogantes acerca de los énfasis subrayados en la agenda, interrogantes sobre qué es lo que se prioriza.

Un componente importante de las demandas al Estado de políticas públicas de cuidados es la agenda de las licencias para el cuidado. Si bien hay que seguir avanzando en este sentido, no se debe olvidar la dificultad de asegurar las demandas de

licencia en países con alto nivel de informalidad. El desafío de ampliar estas licencias se enfrenta a la enorme cantidad de trabajadores y trabajadoras en empleos informales.

Otra dimensión de la agenda de los cuidados es la regulación en materia de cuidados. Enfatizaría dos aspectos: a) la necesidad de regular adecuadamente las condiciones laborales de quienes realizan el trabajo de cuidados, como es el caso de las trabajadoras de casas particulares, pero también de trabajadores y trabajadoras del sector salud y educación, y en espacios comunitarios proveedores de cuidados —que en algunos países y en algunas zonas de la región son especialmente relevantes—; b) parte de la regulación debería contribuir a enfrentar este proceso de mercantilización del cuidado (Chile es un ejemplo contundente de las implicancias que tiene la mercantilización de la provisión de los cuidados) y agregaría el proceso de financiarización asociado a la mercantilización, proceso sobre el que se debe reflexionar más.

La necesidad de ampliar y fortalecer la provisión de servicios de cuidados en nuestros países es también un tema central. Por un lado, es fundamental la ampliación en la provisión de servicios de cuidados para desarmar los nudos de reproducción de desigualdad. Por otro lado, la provisión de servicios de cuidados debería regirse por el principio básico de universalidad, tanto en su cobertura como en su calidad. Todas las personas deben poder acceder a servicios de cuidado, con independencia de su posición en el mercado laboral y de la condición en términos de suficiencia o carencia de ingresos o de activos económicos. **El derecho al cuidado tiene que ser un derecho de ciudadanía y la posibilidad de acceder a servicios de cuidado que nos garanticen este derecho tiene que tener este carácter de universalidad.**

En la agenda y en los avances en las políticas de cuidado en la región hay un sesgo hacia el cuidado de los niños, niñas y adolescentes. Es muy importante ampliar la reflexión, la visión y las propuestas sobre el cuidado hacia otras poblaciones tales como las personas mayores y las personas

con discapacidad. La provisión de servicios de cuidados para estas poblaciones es inaccesible e insuficiente, situación que obliga a que estas necesidades sean resueltas en el ámbito privado de los hogares y por medio del trabajo no remunerado.

Existe un consenso creciente en torno a la necesidad de construir sistemas nacionales de cuidados, respecto a los cuales Uruguay constituye un caso paradigmático. Otros países de la región avanzan en esta línea. En Argentina, ya se están dando pasos concretos hacia un sistema de cuidados.

La agenda de los sistemas de cuidados debe continuar debatiéndose y debe reflexionar, entre otras, en torno a las siguientes preguntas: ¿cuáles son los contenidos que deberían tener los sistemas de cuidados desde una mirada feminista? ¿Cuáles son las prioridades en la construcción de estos sistemas de cuidados? ¿Cuáles son las institucionalidades, qué gobernanza de los sistemas de cuidado puede resultar más potente, más transformadora y, sobre todo, más democrática?

Un elemento central de la discusión sobre políticas de cuidados en general, y los sistemas de cuidados en particular, tiene relación con los mecanismos de financiamiento de estas políticas, que es parte de la disputa sobre la redistribución del cuidado. **Redistribuir cuidados exige pensar en la redistribución de los recursos que se pueden asignar para lograr estas transformaciones.**

Finalmente, es esencial considerar el componente de la transformación cultural y la transformación cultural de los estereotipos de género en el cuidado y en las formas de organización que se implementan. Desde esta perspectiva, hay demandas concretas para hacer a las políticas públicas y a los Estados.

Termino con una pregunta síntesis fundamental: ¿cómo potenciar la capacidad transformadora de la agenda de cuidados? Tenemos que estar alertas a la posibilidad de que la agenda de cuidados termine favoreciendo la corresponsabilidad en un sistema de «descuido» que facilite la explotación y la expropiación.

Es central anclar esta agenda en un campo de reflexión mayor: el conflicto capital/vida. **Eso implica pensar la agenda de los cuidados en el marco de una agenda transformadora, no solo como organización de las demandas de cuidado de las personas, sino también considerando los cuidados como una forma de vida, como la garantía de la sostenibilidad de la vida.** No solo cómo se organiza la provisión de los cuidados, sino también cómo alineamos los cuidados con la lógica de producción y consumo para superar este conflicto capital/ vida. A este respecto, coincido con lo que señalaba Cristina Carrasco: la resolución de este conflicto es incompatible con los marcos del sistema, tal como funciona en la actualidad.

EL DERECHO HUMANO AL CUIDADO. SU RELEVANCIA CONSTITUCIONAL

Laura Pautassi Grandoli

Doctora en Derecho e investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y de la Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

El cuidado y los cuidados incluyen innumerables actividades que atraviesan desde la alimentación, la salud, la salud mental, la educación y la vivienda, como también el desarrollo de habilidades cognitivas, físicas o emocionales (England et al., 2002). Estas actividades invisibles, cotidianas y rutinarias son las que permiten la sostenibilidad de la vida en una doble dimensión: física, porque permite las actividades concretas vinculadas con la atención del cuerpo de las personas y sus necesidades de alimentación, salud, higiene personal y descanso; y simbólica, porque el cuidado involucra un componente afectivo y emocional que contribuye al bienestar de las personas (Carrasco et al., 2011; Rodríguez Enríquez, 2012).

Si bien todas las personas necesitan de cuidados a lo largo de la vida, aquellas que son dependientes —ya sea por encontrarse en los extremos de la vida (infancias y vejez) o por otras razones (por situaciones derivadas de enfermedades o

personas con discapacidad que requieren apoyos especiales para el ejercicio de su autonomía)— requieren de una mayor cantidad de cuidados o de cuidados especiales (Rico, 2011). Entre otras características, se destaca el hecho de que «atraviesa» todos los órdenes y se inscribe en la construcción de nuestra subjetividad: se requiere a lo largo del curso de vida, en un tránsito permanente que posiciona a las personas inicialmente como demandantes para pasar, en pocos años, a proveedores de cuidado —especialmente durante las edades centrales— y otra vez a demandantes hacia el final. En suma, **requerimos de cuidados todo el tiempo y en todos los tiempos, cuidados que son prestados por otros u otras, en algunos casos de modo permanente (cuando se trata de personas con discapacidad o con enfermedades de larga duración) o autoprovistos, pero siempre presentes** (Pautassi, 2019).

El cuidado, además de ser un trabajo intenso que debe ser valorado, es un derecho humano: «el derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado» (Pautassi, 2007). Los pactos y tratados internacionales lo han reconocido como tal y se ha integrado al *corpus* de derechos humanos. En tanto derecho, impone obligaciones que deben ser cumplidas en el marco de la definición de políticas universales, transversales, con presupuestos regulares e implementadas con enfoque de género, en interdependencia con el conjunto de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), y civiles y políticos (DCP).

Pero el cuidado, los cuidados, no solo han sido objeto de consideración de los derechos humanos: también ha sido un campo de numerosas regulaciones. En primer lugar, el desarrollo del derecho civil en América Latina estableció una variada normativa que contemplaba los intereses del individuo sobre el de los familiares (Marco Navarro, 2009) y, al individualizar, se nubla la identificación de las responsabilidades de cuidado asignadas a las mujeres, que se distribuyen de manera inequitativa al interior del hogar (Arriagada, 2007). De manera relativamente reciente, la transformación hacia el derecho de las familias ha permitido la incorporación del enfoque de género y de diversidades sexuales, pero mayormente circunscripto al ámbito privado y con importantes diferencias entre los distintos países de América Latina.

El otro campo de regulación histórico es el derecho al trabajo, a partir de medidas de conciliación trabajo-familia. Estas medidas suelen tener importantes sesgos de género, ya que, en general, regulan mecanismos como las licencias, infraestructura y transferencias monetarias organizadas a partir de los sistemas de seguridad social (asignaciones familiares). **Los sesgos se manifiestan en las escasas disposiciones que incorporan a los varones, así como la forma en que la normativa garantiza las condiciones para que las trabajadoras asalariadas formales puedan desempeñar sus tareas, perpetuando la naturalización del cuidado en las mujeres.** Valga como ejemplo que las licencias por

nacimiento de hija o hijo para los varones, cuando están reconocidas, oscilan apenas entre dos y quince días en los países de América Latina (Rico y Robles, 2016). Por otra parte, la consideración de la mujer, asociada siempre en función de una posición —madre, trabajadora, esposa, pobre—, marca las formas de organización y de desarrollo de los sistemas de políticas sociales regionales (Pautassi, Faur y Gherardi, 2005).

En rigor, las declaraciones y tratados internacionales reconocen el derecho al trabajo, pero con reserva respecto de las condiciones en las que pueden hacerse efectivas, subordinándolas a recursos y peculiaridades de cada Estado o refiriendo a la obligación del Estado a establecer políticas dirigidas a hacer efectivo ese derecho. Este sería el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), que establece que los Estados parte reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y que cada Estado tomará medidas adecuadas para garantizar este derecho. Asimismo, las obligaciones de los Estados no se limitan a satisfacer el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC): también están obligados a adoptar medidas para que, de manera progresiva, se alcance la satisfacción plena de estos derechos utilizando el máximo de los recursos disponibles.

En tanto, el derecho laboral surge trasponiendo la clásica división del derecho entre público y privado para ubicarse en medio de ambos al romper la igualdad entre las partes contratantes. El punto de partida es el presupuesto de que el vínculo laboral configura una relación de subordinación y, por ello, las y los trabajadores requieren de protección especial. Además, en esta rama del derecho se presenta una dicotomía donde compiten dos valores distintos: por un lado, se acepta la vigencia del principio de igualdad entre les trabajadores, pero, por otro lado, se reclama la regulación diferencial para ciertos supuestos. Esta dicotomía, que también puede considerarse como una tensión, cobra especial

importancia en vinculación con el trabajo de las mujeres, en tanto el mismo atraviesa los ciclos reproductivos y las consiguientes relaciones sociales que implica asumir las responsabilidades familiares combinadas con las productivas. A tal punto se tensa esta relación, que se termina afirmando la diferencia para reclamar la igualdad. Sin embargo, la manera en que se resolvió esta dicotomía en la mayoría de los códigos laborales y regulaciones específicas de América Latina fue priorizando la protección de la maternidad y no la igualdad entre pares (Pautassi et al., 2004). En consecuencia, gran parte de los dispositivos adoptados en la normativa proveen de condiciones para que esas madres trabajadoras puedan desempeñar sus tareas, contando con tiempo para cuidar o infraestructura de cuidado. De allí surge la asociación de espacios de cuidado infantil como maternales: guarderías, jardines maternales, etc.

En efecto, el reconocimiento normativo de la diferencia para garantizar derechos destinados a brindar efectivas condiciones de igualdad de oportunidades para las mujeres no considera la división sexual del trabajo al interior del hogar, donde los trabajadores varones pocas veces asumen una activa corresponsabilidad en tareas reproductivas y de cuidado (Pautassi et al., 2004). De esta manera, se profundiza una división entre lo público y lo privado, sin la suficiente consideración de los antagonismos existentes en uno y otro ámbito, heteronormada y relegando al ámbito privado las particularidades y las diferencias en términos de género. En otros términos, **lo protegido y reglamentado para las mujeres se relaciona con su responsabilidad sobre el mundo privado y no como una figura de armonización o conciliación entre el ámbito productivo y de cuidado.**

En consecuencia, prácticamente no se han promovido medidas que eliminen las discriminaciones en el mundo de lo público incorporando activamente a los varones en el cuidado, aunque se han ampliado algunas de las medidas ya existentes, como el lento proceso de incorporación de licencias parentales o algunas otras figuras aisladas que han

posibilitado una ruptura moderada del patrón heteronormativo. A su vez, dado que el ámbito de aplicación de estas medidas es a partir de la relación asalariada formal, con descuentos a la seguridad social, el universo se acota todavía más, dados los altos índices de informalidad laboral. **Estas acciones y dispositivos de conciliación trabajo-familia han producido cambios importantes en las relaciones familiares, pero no han sido suficientes para una transformación sostenida de las responsabilidades de cuidado entre ambos integrantes de una pareja.**

En sintonía con lo expuesto, este reconocimiento de derechos, en el campo del derecho laboral y de la seguridad social, no siempre consistió en un reconocimiento de derechos propios de las mujeres. Esto significa que, si bien se incorporaron normas y principios que reconocen la igualdad en el empleo, el sustrato normativo no incluye a la mujer como sujeto de derechos en sí misma, sino que sus derechos se derivan de su inserción en el mercado formal o por su vínculo con otro titular de derechos (su esposo, su padre), el que tampoco es considerado como tal: el origen de sus derechos deriva de su inserción como trabajador asalariado formal.

Esta consideración de la mujer en el sistema de seguridad social como portadora de derechos derivados y no propios marca las formas de organización y de desarrollo del sistema de políticas sociales en América Latina. Pero también, en términos de su inserción en el mercado de trabajo, la idea de portadora «derivada» de derechos impregna las regulaciones laborales y, sin duda, ha permeado en la lógica de funcionamiento del mercado de trabajo. Esto ha ocurrido, entre otras razones, porque no estuvo prevista la inserción de la mujer en dicho mercado, dato ineludible de los últimos veinte años.

Sin embargo, es posible revertir esta forma de organización del sistema a partir de un conjunto de intervenciones donde el acceso al sistema no esté dado en función de derechos derivados —por el trabajo, por la condición de madre o por el vínculo legal con un trabajador varón—, sino en virtud de

la calidad de persona, de ciudadana, involucrando también a los ciudadanos varones y a otras personas de identidades sexuales diversas. Y es, precisamente, en el ámbito de las políticas de conciliación entre tareas productivas y de cuidado en donde se deben concentrar acciones positivas y enfocar las regulaciones laborales, para así promover un verdadero alcance del principio de igualdad. Pero también se deben revisar los conceptos imperantes en la seguridad social, desde la propia definición de las contingencias hasta las discriminaciones de género (Marco y Pautassi, 2020).

Estos interrogantes remiten a numerosos dilemas que interpelan acerca de la responsabilidad del Estado como garante del cuidado, debiendo promover condiciones básicas y efectivas para el desarrollo de una existencia autónoma, que desfeminicen y desfamiliaricen los cuidados, de modo de garantizar la igualdad y equidad que todo marco constitucional de este siglo XXI demanda.

ACUERDOS Y CONSENSOS EN TORNO AL CUIDADO

Como ha desarrollado ampliamente el feminismo, la discriminación por género, ya sea en el ámbito del mercado de empleo remunerado o en relación con las tareas domésticas y de cuidado es, en realidad, una de las tantas expresiones de un problema más complejo: los modos de inserción social de las personas y las formas en que se mantiene la cohesión en sociedades profundamente desiguales. No debe desconocerse que la disponibilidad de empleo —formal o informal— o de ingresos en las sociedades actuales, donde rige la regulación de mercado, es un elemento esencial para el desempeño y las elecciones de cada persona y, obviamente, la satisfacción de sus necesidades. Pero no debe ser el único elemento que promueva la autonomía.

Es por ello que se requiere revertir el hecho de que, a la fecha, ni las regulaciones laborales ni la doctrina jurídica han reconocido derechos propios

de las mujeres a cargo del cuidado, ya que persiste su acceso al sistema en función de derechos derivados —por el trabajo o por el vínculo legal con un trabajador—, sin un reconocimiento íntegro de su condición de persona (Marco y Pautassi, 2020). Tan profundo ha avanzado esta realidad, que las propias instituciones están adquiriendo rasgos contingentes, con lógicas complejas e inaccesibles para las y los ciudadanos. Además de no haber reconocimiento de derechos propios, tampoco se ha asignado a los varones —que, en general, han entrado «en plenitud» en los sistemas de seguridad social— sus responsabilidades de cuidados. Es decir, **solo las trabajadoras asalariadas tienen habilitados mecanismos de conciliación trabajo-familia; los varones trabajadores formales los tienen en casos excepcionales y las demás personas, mayoritariamente mujeres a cargo del cuidado de gran parte de la sociedad, no solo no tienen dispositivos ni infraestructura, sino que además no se les reconoce este ejercicio del trabajo de cuidado y consiguientes derechos.** Y todavía es más difícil que opere el reconocimiento del ejercicio del cuidado para personas con discapacidad, a quienes, en general, solo se las habilita como receptoras, sin crear dispositivos para su ejercicio autónomo. Y, en el caso de las personas LGTBIQ+, la situación es aún más difusa, ya que pasan a integrar una zona gris: hay avances en el reconocimiento de sus identidades y en la habilitación para contraer matrimonio; sin embargo, hay un vacío regulatorio respecto al ejercicio del derecho al cuidado.

Ahora bien, que estas situaciones hayan sido consecuencia de los procesos históricos de regulación normativa con fuertes sesgos de género no significa que deba ser abandonada la posibilidad de su transformación y mucho menos ante una nueva Constitución. Este es el gran desafío que enfrenta Chile.

De allí **la relevancia de la conceptualización del cuidado como derecho humano de cada persona, con total independencia de cualquier condición o posición que ocupe y que no se concentre en las mujeres, sino en cada persona.** Este

reconocimiento que incorpora el principio de universalidad marca el inicio de una transformación, ya que el cuidado y las obligaciones que genera para el Estado —y que este a su vez impone a terceros— van a desplazarse del ámbito de las medidas de conciliación trabajo-familia presentes en el mundo del empleo hacia las políticas públicas.

En este marco —y de la conjunción de los trabajos teóricos y empíricos junto con el diálogo entre la academia feminista—, los gobiernos y los organismos especializados de Naciones Unidas en América Latina han ido construyendo una agenda de cuidado «autóctona», que impulsa la promoción del reconocimiento del cuidado como derecho humano (Pautassi, 2019). Si bien no se encontraba formalizado ni denominado como derecho al cuidado, sí estaba incorporado en su alcance en los principales pactos y tratados internacionales suscritos por los países de la región, como también en el corpus interpretativo de derechos humanos. Un hito central fue la Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe que, en el año 2007, en la ciudad de Quito, sentó las bases para el reconocimiento del derecho al cuidado a partir de la consideración de que el cuidado implica trabajo, pero también se encuentra reconocido como derecho humano: el derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado (Pautassi, 2007).

El hecho de haber cristalizado, a partir del enfoque de derechos humanos y de género, que el cuidado es un derecho humano, posibilitó, en primer lugar, centrarlo en la persona, desvinculada de otras condiciones de acceso, como en el caso del trabajo asalariado formal y de su feminización.

En segundo lugar, **al ser un derecho humano y activar una serie de obligaciones para el Estado y para terceros responsables, promovió un cambio de escenario en términos de las políticas sociales** al incorporar estándares de derechos humanos

y poner un cuño en los procesos de rutina de los programas focalizados como única herramienta de intervención pública.

En tercer lugar, y en base al enfoque de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil, así como las y los titulares, se apropiaron rápidamente del cuidado reconocido como derecho para impulsar una agenda integral que se fue discutiendo en las sucesivas Conferencias Regionales de la Mujer de América Latina y el Caribe⁶, instancia que agrupa a gobiernos, mecanismos para el adelanto de la mujer (MAM) y organizaciones de mujeres y de la sociedad civil junto con los organismos especializados del sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Como ya mencioné, fue durante la Conferencia de Quito de 2007 que se comenzó por reconocer que existe un «derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado» (Pautassi, 2007): esto reafirma no solo su relevancia, sino también las obligaciones positivas y negativas que implica y que exhorta en su cumplimiento a los Estados. Las Conferencias subsiguientes, celebradas en Brasilia (2010), República Dominicana (2013), Uruguay (2016) y Santiago (2020) reafirmaron cada vez que el cuidado es un derecho y ampliaron las bases para el diseño de sistemas de provisión de cuidado basado en derechos.

El Consenso de Brasilia (de 2010) reconoce que «el acceso a la justicia es fundamental para garantizar el carácter indivisible e integral de los derechos humanos, incluido el derecho al cuidado». Además, señala que «el derecho al cuidado es universal y requiere medidas sólidas para lograr su efectiva materialización y la corresponsabilidad por parte de toda la sociedad, el Estado y el sector privado». En la Estrategia de Montevideo (de 2016), se identifica la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado como uno de los nudos

⁶ América Latina y el Caribe es la única región del mundo que se reúne sistemáticamente desde hace 40 años para debatir temas de género, promover consensos y acompañar la toma de decisiones para la promoción y ejercicio de la autonomía de las mujeres en el marco de la Conferencia de la Mujer. La secretaría Técnica de la Conferencia la ejerce la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): <http://www.cepal.org/es/areas-de-trabajo/asuntos-de-genero>.

estructurales a modificar de manera explícita para alcanzar sociedades más justas y sostenibles, y «cerrar la brecha entre la igualdad de jure y de facto mediante el fortalecimiento de las políticas públicas para garantizar la autonomía y el ejercicio pleno de los derechos humanos de todas las mujeres y niñas, superando discriminaciones, prejuicios y resistencias» (Cepal, 2016a: 15). En 2020, para el Consenso de Santiago, el compromiso giró en torno a lo establecido en el apartado 26: «Diseñar sistemas integrales de cuidado desde una perspectiva de género, interseccionalidad e interculturalidad y de derechos humanos que promuevan la corresponsabilidad entre mujeres y hombres, Estado, mercado, familias y comunidad, e incluyan políticas articuladas sobre el tiempo, los recursos, las prestaciones y los servicios públicos universales y de calidad para satisfacer las distintas necesidades de cuidado de la población como parte de los sistemas de protección social».

A estos acuerdos, se suma la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores, sancionada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2015, que define la obligación de los Estados de implementar medidas tendientes al desarrollo de un sistema integral de cuidados para este grupo etario, estableciendo en el artículo 12 que las personas adultas tienen «derecho a un sistema integral de cuidados que provea la protección y promoción de la salud, cobertura de servicios sociales, seguridad alimentaria y nutricional, agua, vestuario y vivienda; promoviendo que la persona mayor pueda decidir permanecer en su hogar y mantener su independencia y autonomía». Esto lo convierte en el primer instrumento de derechos humanos que introduce como denominación el derecho al cuidado.

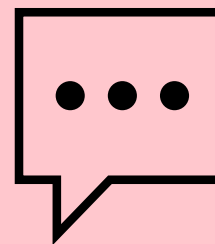
La Convención de Derechos del Niño establece en su artículo 18 inciso 1 que corresponde al Estado garantizar «el reconocimiento del principio que ambos padres tiene obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño [...] su preocupación principal será el interés superior

del niño...». Para reafirmar en el inciso 3 del mismo artículo, se vincula la infraestructura del cuidado a la condición laboral de los padres: «Los Estados partes 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 para los que reúnan las condiciones requeridas...». Esto limita claramente el acceso a cuidados para los niños y niñas cuyos padres no trabajan asalariadamente.

Finalmente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2019) ha establecido que el trabajo de cuidados es una prioridad como consecuencia de la adopción del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 5, reconociendo y valorando el trabajo de cuidados no remunerado, proponiendo como vías de satisfacción la prestación de servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social. En suma, el cuidado es un derecho humano que ha sido reconocido tanto respecto de su impacto narrativo y político, pero se presenta debilitado en el momento de efectivizarlo en diseños institucionales que contribuyan a garantizarlo.

En los casos del Estado Plurinacional de Bolivia y de la República del Ecuador, el derecho a los cuidados se ha reconocido constitucionalmente, en 2008 y 2009 respectivamente. La Ciudad de México lo incluyó en su reforma constitucional en 2017 como derecho. En el caso de esta última, lo define en su artículo 9 inciso B:

Derecho al cuidado. Toda persona tiene derecho al cuidado que sustente su vida y le otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida. Las autoridades establecerán un sistema de cuidados que preste servicios públicos universales, accesibles, pertinentes, suficientes y de calidad y desarrolle políticas públicas. El sistema atenderá de manera prioritaria a las personas en situación de dependencia por enfermedad, discapacidad, ciclo vital, especialmente la infancia y la vejez y a quienes, de manera no remunerada, están a cargo de su cuidado.



**La posibilidad de la
incorporación de los cuidados
en marcos constitucionales
no solo es posible, sino
urgente y constituye una
demanda social**

En agosto de 2020, la Corte Constitucional de Ecuador reconoció el cuidado como derecho y amplía las lógicas de reconocimiento entre lo formal y lo informal⁷. Es interesante que la sentencia reconoce al cuidado como derecho universal y establece, a su vez, varios aspectos interesantes en línea del reconocimiento como derecho humano. Respecto a la obligación de cuidado, la corte trae a colación el principio de corresponsabilidad. Lo define como

[...] la responsabilidad que tiene cada uno de los sujetos con relación al cuidado. En primer lugar, está cada una de las personas con el cuidado a sí mismo (autocuidado). En segundo lugar, están quienes tienen obligaciones (por el principio de reciprocidad), como el padre y madre con relación a sus hijas e hijos, la mujer o el hombre en relación con su cónyuge o pareja. Un tercer lugar corresponde a los miembros del espacio en el que se desenvuelven cotidianamente las personas, como la familia, el lugar de trabajo o de educación. Un cuarto lugar es la sociedad o comunidad, el barrio, el condominio, la familia ampliada, las organizaciones sociales. En quinto lugar está el Estado (párrafo 130).

Al respecto, la corte aclara que «[e]l Estado, mediante todos los medios que sean posibles y necesarios, debe universalizar el ejercicio del derecho y de la obligación de cuidar para que lo ejerzan, en igualdad de condiciones, tanto los hombres como las mujeres» (párrafo 131).

Finalmente, **el escenario de la pandemia del coronavirus Sars-CoV-2 ha contribuido para visibilizar la relevancia de los cuidados**, tanto en términos de su contribución económica como en identificar las cadenas de valor que genera la

economía no monetaria y su relevancia social y económica (Martínez Franzoni, 2021).

En suma, **la posibilidad de la incorporación de los cuidados en marcos constitucionales no solo es posible, sino urgente y constituye una demanda social**. En este escenario, Chile tiene una enorme oportunidad de lograr un proceso pionero, garantizando de manera interdependiente e interseccional el ejercicio de derechos humanos de las personas.

ESTÁNDARES Y PRINCIPIOS RECTORES

El enfoque de derechos humanos aplicado al cuidado se basa en un conjunto de principios y estándares jurídicos, entre los que destacan los siguientes: i) universalidad; ii) la obligación de garantizar el contenido mínimo de los derechos; iii) la obligación para los Estados de implementar acciones y medidas que reconozcan la progresividad en sus acciones y consiguiente prohibición de aplicar medidas o acciones regresivas; iv) el deber de garantizar la participación ciudadana; v) el principio de igualdad y no discriminación; vi) acceso a la justicia; vii) acceso a la información pública. Estos estándares integran una matriz común aplicable en la definición de las políticas y estrategias de intervención tanto de los Estados como de los actores sociales y las agencias de cooperación para el desarrollo, como también para el diseño de acciones para la fiscalización y evaluación de políticas públicas.

En particular, si bien en todos los pactos se contempla una realización paulatina del contenido de derechos, considerando especialmente las restricciones derivadas de la limitación de los recursos con que se cuenta, al mismo tiempo impone varias obligaciones con efecto inmediato y que se relacionan con el estándar conexo de la utilización

⁷ Caso 3-19-JP y acumulados. Revisión de garantías (JP) Derechos de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, Corte Constitucional del Ecuador. Quito, Ecuador, 5 de agosto de 2020. Véase en <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/pdf/sentencia%20CC%203-19-JP%20y%20acumulados.pdf>

del máximo de recursos disponibles⁸. Puesto que los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes⁹, es obligación del Estado satisfacer todos en su conjunto.

De forma concordante, el avance desde el reconocimiento a la satisfacción plena sucede de manera paulatina (Gherardi y Pautassi, 2020). Sin embargo, debe quedar muy en claro que el Estado está jurídicamente obligado a garantizar siempre, y bajo toda circunstancia, el contenido mínimo de los derechos y no puede escudarse en la falta de recursos disponibles para justificar su accionar, si dicho accionar mantiene a un sector de la población por debajo del estándar mínimo de protección de cada derecho. Asimismo, está claramente prohibido que el Estado reduzca el contenido de las prestaciones, la calidad o la cobertura de la política o del programa, incluso si llega a utilizar el máximo de sus recursos. A su vez, el Estado debe garantizar la cobertura universal, es decir, para todos y todas sin excepción. Esta obligación se traslada inclusive a prácticas focalizadas: si se selecciona un «grupo vulnerable» o una población objetivo (*target*) debe aplicarse la medida, el servicio o la transferencia de ingresos a todas y cada una de las personas integrantes de dicho grupo y no solo a algunas. Pero, en el caso de los cuidados, si bien la cobertura de prestaciones es central, no se reduce solo a ella; por lo tanto, las garantías para su ejercicio son mucho más amplias e implican una activa labor de reconocimiento.

Incorporar el principio de no discriminación refuerza la idea de que el precepto de «satisfacción paulatina» tiene límites concretos. En tanto, la no discriminación implica la universalidad en la satisfacción del derecho y es contraria a prácticas asistenciales, tan comunes e instaladas en la región.

Y allí obtiene una centralidad mayúscula que busca desafiar la relación pasiva que existe entre sujeto titular de derechos y discrecionalidad de la administración pública para garantizar esos derechos. **En términos de la relación del cuidado, se busca romper la lógica binaria de actividad/pasividad entre el proveedor o dador de cuidado y el/la/los destinatarios: no solo incluye la práctica interpersonal de cuidar al otro, sino que también demanda un conjunto integrado de acciones transversales al respecto.** Concordantemente, aplicar el enfoque de derechos al cuidado significa transformar la lógica actual de tratamiento del cuidado para pasar a considerar que cada sujeto autónomo, portador de derechos, puede y debe exigir la satisfacción de sus demandas de cuidado, independientemente de su situación de vulnerabilidad o dependencia, ya que el deber de provisión de cuidados que el derecho le confiere no se asienta en su necesidad, sino en su condición de persona. Es decir, no debe argumentar que necesita cuidado porque es un niño o niña o una persona enferma que lo requiere, sino que el Estado y demás sujetos obligados —como ambos progenitores en relación con sus hijos e hijas— deben brindárselo independientemente de su situación, solo por ser persona.

En síntesis, el ejercicio de la autonomía de cada persona es resituado en toda su amplitud, en tanto cada persona, como titular del derecho al cuidado, puede exigir y decidir las opciones en torno al cuidado de manera independiente, aun cuando se necesite de la asistencia y apoyo de los demás para lograrla. **Independizar la necesidad de cuidado de su exigibilidad es el principal aporte del enfoque de derechos.**

⁸ Así lo ha considerado el Comité del Pidesc al señalar que esa obligación surge del artículo 2.1 del Pidesc y que «un Estado en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones». El comité afirma también que «si el Pacto se ha de interpretar de manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser». Comité DESC, Observación General N° 3, «La índole de las obligaciones de los Estados Parte, párr. 1 del art. 2 del Pacto», párr. 10.

⁹ Artículo 5, Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, junio de 1993.

El objetivo es considerar el derecho al cuidado como un derecho integral y no como derecho particularísimo —ya que, en este caso, sería atribuible a las mujeres—. Solo en la medida en que el cuidado se reconozca como un derecho propio y universal (tanto para quienes deben ser cuidados como para quienes deben o quieren cuidar), se logrará un importante avance, tanto en términos de reconocimiento de aquello hasta hoy invisibilizado, como en términos de calidad de vida y ejercicio de la ciudadanía. Se trata del reconocimiento de un derecho universal que trascienda lo particular para considerar una universalidad que dé cuenta de las diferencias, pero sin que las agote. Esto significa no solo que el reconocimiento del derecho al cuidado culmina con las demandas del mismo, sino también que es a partir de este reconocimiento que comienza a actuar la metodología incorporada en el enfoque de derechos para transformar la dinámica actual y hacer efectivas las garantías que este derecho incluye. Esto, sin duda, presenta impacto estructural de relevancia. Tal como advierte Tronto (2020, p. 32) «el riesgo aparecería distinto en una

sociedad que estuviera organizada en torno a la referencia al cuidado».

Transversalmente, lo anterior remite al cuidado, el que, si bien se menciona, pocas veces es incorporado en toda su dimensión, su complejidad y sus vinculaciones con cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales. Esta dificultad para incorporar el cuidado en todas sus dimensiones ocurre, entre otras razones, porque no se llega a la raíz de la desigualdad en la prestación y distribución del cuidado: la división sexual del trabajo y la asimetría en el uso del tiempo. Precisamente, existen herramientas útiles para monitorear y fiscalizar el grado de reconocimiento y aplicación del derecho al cuidado, como son los indicadores de progreso y los mecanismos diseñados a tal efecto, que confluyen en su relevancia constitucional (Pautassi, 2019).

La oportunidad para Chile es única y sería muy importante que la aproveche marcando el inicio de un proceso de alta relevancia ciudadana, con enfoque de género y de reconocimiento de derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Arriagada, I. (2007). *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Carrasco, C., Borderías, C. y Torns, T. (eds.) (2011). *El trabajo de cuidados: historia, teoría y políticas*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Cepal (2016). *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: Cepal. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40633-autonomia-mujeres-igualdad-la-agenda-desarrollo-sostenible>
- Cepal (2016). *40 Años de Agenda Regional de Género Santiago*. Santiago de Chile: Cepal.
- England, P., Budig, M. y Folbre, N. (2002). "Wages of Virtue: The Relative Pay of Care Work". *Social Problems*, 49(4), noviembre de 2002, 455-473.
- Gherardi, N. y Pautassi, L. (2020). «El derecho al cuidado: de la crisis a las regulaciones para su ejercicio». *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, 2020-2. Buenos Aires, Rubinzal Culzoni Ed., 341-360.
- Marco, F. (2009). *Legislación comparada en materia de familias. Los casos de cinco países de América Latina*. Serie Políticas Sociales N° 149, Santiago de Chile: Cepal.

- Marco, F. y Pautassi, L. (2020). «La compensación del cuidado en los sistemas de pensiones en América Latina». *Revue Internationale des Études du Développement*, 242, 2-2020, 143-165.
- Martínez, J. (2021). «Los cuidados durante y después de la pandemia en América Latina: ¿una emergencia con oportunidades?». En Pautassi, L. y Navarro F. (coords.), *Feminismos, cuidados e institucionalidad. Homenaje a Nieves Rico*. Buenos Aires, Colección Horizontes del Cuidado, Fundación Medifé, 123-154. Disponible en <https://www.fundacionmedife.com.ar/feminismos-cuidados>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2019). *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*. Ginebra: OIT.
- Pautassi, L., Faur, E. y Gherardi, N. (2004). *Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad*. Serie Mujer y Desarrollo N° 56, Santiago de Chile: Cepal.
- Pautassi, L. (2007). *El cuidado como cuestión social desde el enfoque de derechos*. Serie Mujer y Desarrollo N° 87, Santiago de Chile: Cepal.
- Pautassi, L. (2019). «La emergencia del cuidado en los ámbitos locales: múltiples configuraciones». En Pautassi, L. (dir.), *La agenda emergente de las políticas sociales. Movilidad urbana, cuidado y violencias de género*. Colección Derechos Sociales y Políticas Públicas. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Rico, M. N. (2011). «Crisis del cuidado y políticas públicas: el momento es ahora». En *Las familias latinoamericanas interrogadas: hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*. Serie Seminarios y Conferencias, Cepal.
- Rico, M. N. y Robles, C. (2016). *Políticas de cuidado en América Latina. Forjando la igualdad*. Serie Asuntos de Género, N° 140, Santiago de Chile: Cepal.
- Rodríguez, C. (2012). «La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico?». *Revista Cepal* (106), Santiago de Chile, Cepal, 23-36. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11524/106023036_es.pdf
- Tronto, J. (2020). *¿Riesgo o cuidado?.* Buenos Aires: Fundación Medifé Edita. Disponible en <https://www.fundacionmedife.com.ar/riesgo-o-cuidado>.

PARTE 02

**DESAFÍOS Y APRENDIZAJES DE
LOS SISTEMAS DE CUIDADO:
EXPERIENCIAS DE ARGENTINA,
CHILE, BRASIL Y URUGUAY**

EL CUIDADO COMO REACTIVADOR DE LA ECONOMÍA Y CUARTO PILAR DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN CHILE

Alejandra Sepúlveda Peñaranda

Periodista, con estudios de Magíster en Relaciones Internacionales de la Fundación Ortega y Gasset, España. Es Presidenta Ejecutiva de ComunidadMujer.

Paula Poblete Maureira

Economista y minor en Sociología de la Pontificia Universidad Católica, y Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Es Directora de Estudios de ComunidadMujer.

Esta ponencia es parte de una propuesta reciente que ha realizado ComunidadMujer en el actual contexto de la pandemia y la crisis del cuidado, las que han sido presentadas al Ejecutivo y Legislativo, como insumo para la toma de decisiones. Sin embargo, también, es parte del trabajo de dos décadas que hemos desarrollado, a través del análisis de datos cuantitativos y la elaboración de diversos estudios y propuestas que han sido conducentes a políticas públicas en torno al cuidado y la corresponsabilidad que, a su vez, permiten avanzar en materia de derechos de las mujeres e igualdad de género.

Se declara la pandemia y se cierran las salas cuna, los jardines infantiles y los colegios. Varias de estas instituciones educativas comienzan a funcionar a distancia, demandando así la supervisión en el hogar de la llamada «teleeducación».

Sin el funcionamiento tradicional de lo que son

dispositivos de delegación de cuidado, realizar el trabajo remunerado fuera del hogar es prácticamente imposible y realizarlo a distancia, por medio del teletrabajo, es un desafío de proporciones.

Al mismo tiempo, el reconocimiento de la pandemia y la identificación de las y los adultos mayores como una de sus principales poblaciones de riesgo, en muchos casos, significó que el trabajo de cuidado que realizaban las abuelas en relación con sus nietos y nietas ya no fuera posible. Tampoco fue posible dar continuidad al cuidado que se delegaba en los centros de día de personas adultas mayores y se estableció una distancia muy estricta con los centros de larga estadía.

Al igual que en otros países, en Chile las actividades económicas con elevado contacto social —como las artísticas, de entretenimiento y recreativas, la hotelería y la gastronomía, y el trabajo de casa particular— fueron las que más empleos

perdieron en términos porcentuales; además, todas eran intensivas en contratación de mujeres. Otros servicios, como los de salud y enseñanza, donde tres de cada cuatro trabajadores son mujeres, han significado, respectivamente, un enorme riesgo y un tremendo desafío para poder sortear el día a día de la pandemia.

Finalmente, el advenimiento de la automatización del trabajo, derivado de los ajustes hechos para adecuarse a la realidad pandémica, imponen un reto adicional, especialmente a las mujeres, quienes, por su socialización y las tareas de cuidado a su cargo, tienen más dificultades para recibir capacitación y adaptarse a las nuevas tecnologías digitales.

Con todo, ya no hay dudas de que, **en lo relacionado con el trabajo remunerado y no remunerado, esta pandemia afectó desproporcionadamente a las mujeres.** Con ello, la crisis sanitaria y socioeconómica derivada de la Covid-19 ha dejado en evidencia la urgencia de la reorganización social del cuidado para no depositar esta carga exclusivamente en las mujeres. Adicionalmente, en el marco del proceso constituyente, cada día se integra más al sentido común la idea de contar con una organización del cuidado que responda a su importancia para el desarrollo personal y para la reproducción de la vida económica y social.

Para ello, **es imprescindible instaurar en la nueva Constitución el principio de corresponsabilidad social de los cuidados**, que contemple un Estado que reconozca lo siguiente: i) los cuidados como parte fundamental de la vida en sociedad; ii) la justa organización social como un factor fundamental para el logro de la igualdad de género; y iii) la corresponsabilidad entre mujeres y hombres, y entre el Estado y los hogares como fundante. Esto habilitaría políticas públicas que permitirían crear, ampliar y/o fortalecer la red de infraestructura y servicios de cuidado, disminuyendo la carga de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado de las familias y, especialmente, de las mujeres.

Los cuidados son servicios que todas las personas en más de un momento de la vida requeriremos recibir o dar. Se reciben especialmente cuando se experimenta dependencia, es decir, cuando se es pequeño/a, se tiene alguna enfermedad o accidente y/o se es mayor. En general, la época en la que debemos proveer el cuidado coincide con la etapa activa en términos laborales.

Sin desconocer otras necesidades de cuidado, el presente artículo se enfoca en las alternativas de cuidados vinculadas con la infancia para lograr una reactivación económica con perspectiva de género tras la emergencia sanitaria y socioeconómica derivada de la Covid-19 ¹⁰.

FORTALECIMIENTO DE LAS ACTUALES POLÍTICAS DE CUIDADO EN CHILE

Para fortalecer las políticas de cuidado en Chile, se propone ajustar los actuales programas de las formas detalladas a continuación.

1. Bono compensatorio sala cuna

El artículo 203 del Código del Trabajo —que establece que el empleador que contrata a 20 o más trabajadoras, sin importar su edad o estado civil, tiene la obligación de disponer de salas cunas para quienes sean madres de niños y/o niñas menores de dos años— dispone que, en situaciones excepcionales, cuando no es posible proporcionar el beneficio de sala cuna, se prevé una compensación monetaria y equivalente para que las madres trabajadoras financien un servicio de sala cuna alternativo. Esto es lo que se conoce como bono compensatorio sala cuna.

En junio de 2020, la Dirección del Trabajo emitió un dictamen donde se contempla la asignación del bono compensatorio a todas aquellas madres trabajadoras que, siendo beneficiarias de sala cuna, estén teletrabajando o desempeñando sus

¹⁰ Para más detalles, revisar ComunidadMujer (2020). *Alternativas de cuidados para la reactivación económica tras la emergencia sanitaria Covid-19*. Boletín #48, serie ComunidadMujer, octubre de 2020.

funciones en sus lugares de trabajo y que, dado el cierre de las salas cuna, se vean impedidas de garantizar un cuidado pleno a sus hijos e hijas menores de dos años. Por esta razón, se prevé que el bono pueda ser destinado a contratar servicios de cuidados domiciliarios.

Sin embargo, no ha habido información clara y oportuna en relación con la posibilidad de acceder a servicios de cuidados domiciliarios y el monto del bono es directamente pactado entre la trabajadora y el empleador, con las habituales asimetrías que eso conlleva. Por otro lado, la crisis económica efectivamente puede limitar la capacidad que tienen los empleadores para otorgar un monto equivalente al costo real del servicio (que, de acuerdo con estimaciones de ComunidadMujer, bordea los 460 mil pesos mensuales). Por esto, se hace necesario establecer algún subsidio que opere como mecanismo de financiamiento complementario que contribuya al pago de los servicios de cuidados domiciliarios y, a la vez, proteja el empleo de las madres trabajadoras durante la pandemia.

2. Ley de crianza protegida

La ley de crianza protegida establece dos asuntos. Por un lado, una licencia médica preventiva para padres y madres de recién nacidos (más conocido como posnatal de emergencia) y, por otro, el derecho a la suspensión laboral por motivos de cuidado para quienes tengan hijos e hijas en edad preescolar, hasta los 6 años. Si bien representa un potencial alivio para muchas familias, tiene algunas falencias que es necesario corregir.

En primer lugar, se debiera permitir la decisión informada entre el bono compensatorio de sala cuna y la suspensión laboral para las madres de hijos e hijas menores de dos años que no se pueden acoger a la licencia preventiva parental. Esto porque, dada la falta de información y/o la dificultad para negociar un bono compensatorio suficiente para costear cuidados domiciliarios, una madre trabajadora podría optar por la suspensión laboral por motivos de cuidado, con una merma relevante en sus ingresos (el seguro de cesantía cubre solo una

parte de la remuneración y de manera decreciente en el tiempo). Por otra parte, si accede a un bono compensatorio regulado y equivalente al costo de los servicios de cuidados domiciliarios, se le permitiría percibir su remuneración de manera íntegra, satisfaciendo de forma simultánea las necesidades de cuidado de su hijo o hija.

Adicionalmente, resulta necesario extender el beneficio a las y los trabajadores que no se encuentran afiliados/as al seguro de cesantía, como ocurre con las personas que trabajan a honorarios —quienes tampoco tienen derecho a la sala cuna o al bono compensatorio—. Siendo una ley de emergencia, constituye una buena oportunidad para avanzar en la universalidad de derechos en esta materia.

Finalmente, se necesita ampliar el límite de edad de niñas y niños establecido para efectos de esta ley, que corresponde a los 6 años. Si tengo un hijo de 8 años, el colegio está cerrado y tengo que salir a trabajar, ¿lo dejo solo en la casa? Aunque, en estricto rigor, la Convención sobre los Derechos del Niño considera como niño o niña a todo ser humano menor de 18 años, lo cierto es que muchos países, como Chile, han establecido una edad mínima para realizar actividades con cierta autonomía. Es el caso de la edad mínima para trabajar, que es de 15 años, pues, bajo ciertas condiciones, se presupone que se ha alcanzado cierto nivel de desarrollo físico, mental y emocional. Entonces, es importante revisar la edad de los niños y niñas que habilitan el acceso a la ley de crianza protegida y, a su vez, velar porque no se delegue en otros menores de edad, especialmente en las hermanas mayores, la responsabilidad de su cuidado.

3. Programa 4 a 7

El Programa 4 a 7 —implementado por el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam) en el primer gobierno del presidente Piñera— permite que niñas y niños de 6 a 13 años permanezcan en un establecimiento educacional después de la jornada escolar, promoviendo así la incorporación y permanencia laboral de sus madres cuando estas pertenecen a los sectores socioeconómicos más vulnerables. Este programa

fue suspendido en todo el país debido a la emergencia sanitaria. Esto constituye un contrasentido si se piensa en resolver la actual crisis socioeconómica, por lo que resulta primordial pensar en estrategias que reconfiguren y no supriman iniciativas de este tipo. Entonces, se deberían implementar las siguientes iniciativas: i) reactivar y adaptar el programa a las necesidades que surgen del nuevo contexto, principalmente a nivel de estándares sanitarios; ii) articular el programa con las nuevas iniciativas de cuidados locales; y iii) ampliar la cobertura a la niñez preescolar y articular el programa con una nueva institucionalidad de apoyos y cuidados a la infancia.

PROMOVER NUEVOS SERVICIOS DE CUIDADOS ALTERNATIVOS Y VELAR POR LA SOBREVIVENCIA DE LOS TRADICIONALES

En el contexto de un progresivo desconfinamiento, es necesario recuperar experiencias nacionales e internacionales y adaptarlas al nuevo contexto. Esto con un objetivo doble: el de proveer servicios de cuidados a miles de niñas y niños cuyo retorno a clases es todavía incierto y el de constituirse como una oportunidad laboral para miles de mujeres que se han visto afectadas por la actual crisis económica. Para ello, no obstante, hay que desarrollar un marco institucional que facilite y regule la provisión de estos servicios, incorporándolo a una nueva institucionalidad de apoyos y cuidados a la infancia.

1. Centros de cuidados comunitarios

Aunque no esté muy visibilizado, tanto en Chile como en el mundo hay bastante experiencia de cuidado comunitario. Estos, además de contar con auxiliares de párvulos, capacitan a las madres para colaborar activamente en el cuidado y proceso formativo de sus hijos e hijas.

2. Guarderías municipales

Adoptar los estándares sanitarios exigidos por el contexto de pandemia no es barato: al haber pocos niños y niñas por sala, se requiere de mayor

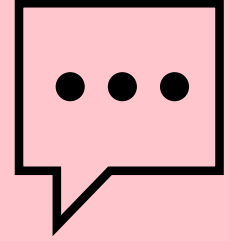
personal a cargo. Por lo mismo, solo comunas con altos recursos como Providencia, Las Condes y Lo Barnechea habilitaron colegios municipales como guarderías, con el fin facilitar el regreso al trabajo presencial de quienes debieron hacerlo al terminar la etapa más estricta de confinamiento en agosto del año 2020. Es crucial impulsar el desarrollo de estas iniciativas en las comunas más vulnerables.

3. Establecimientos privados de educación parvularia

El cierre indefinido de los establecimientos privados de educación parvularia no solo ha afectado a miles de familias que utilizan estos servicios, sino también a sus sostenedores/as y trabajadores/as. No se cuenta con buenas estadísticas y hay mucha distancia entre la información oficial y la provista por la agrupación denominada «Jardines Particulares Unidos», pero, según esta organización, hay 2.000 jardines particulares que se encuentran en riesgo de desaparecer, 122.000 niñas y niños que pueden quedar sin matrícula y 32.000 mujeres pueden perder sus empleos. Asimismo, plantean que el 76% de los recintos que ha postulado al Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (Fogape Covid-19) ha sido rechazado.

Por ello, adicionalmente a la inversión en infraestructura pública para la creación de nuevos espacios de cuidado y educación, sugerida como herramienta reactivadora, es necesario activar políticas que permitan la sobrevivencia de los establecimientos privados de educación parvularia y diseñar mecanismos que protejan a sus trabajadoras. Una posibilidad sería un subsidio al funcionamiento de los actuales recintos que están en riesgo de quiebra. Para ello, se debiera establecer acuerdos con los dueños y dueñas y con quienes allí trabajan, y que una de las condiciones para acceder a la ayuda pública sea que los establecimientos reciban a todos los niños y niñas, sin aplicar ningún sistema de selección.

Otro asunto, más de mediano plazo, es la reforma al artículo 203 del Código del Trabajo, relativa al acceso a la sala cuna, que en la actualidad es



Los sistemas integrales de cuidado son un generador directo e indirecto de empleo, un facilitador del funcionamiento de otros sectores de la economía y una solución segura para el cuidado de los niños y niñas.

discriminatorio con los niños y niñas. Se trata de una de las barreras de acceso al mercado laboral para las mujeres y una de las fuentes más importantes de la brecha salarial de género.

En resumen, **los sistemas integrales de cuidado son un generador directo e indirecto de empleo, un facilitador del funcionamiento de otros sectores de la economía y una solución segura**

para el cuidado de los niños y niñas. Al entender el cuidado como un agente reactivador, e incluirlo como un cuarto pilar de la protección social en Chile, impulsa y produce un círculo virtuoso ya que, por medio de la socialización y estimulación, se forma y educa a los niños y niñas, creando empleo para quienes cuidan y permitiendo que muchas trabajadoras mantengan o encuentren una fuente laboral.

BIBLIOGRAFÍA

- Bosch, M.J. y Riumalló, M.P. (2020). *Childcare*: Cuidado Infantil en Comunidad.
- Bucarey, Ugarte y Urzúa (2014), El Efecto de la Educación Preescolar en Chile.
- CEPAL (2016). Políticas de cuidado en América Latina. Forjando la igualdad.
- Cifras en pesos chilenos de 2009 en Prada, M., Rucci, G. y Urzúa, S. (2015). *The effect of mandated child care on female wages in Chile*.
- ComunidadMujer (2016). Mujer y trabajo: Sala cuna, un derecho para madres y padres trabajadores. Boletín N° 35, Serie ComunidadMujer.
- ComunidadMujer (2018). Mujer y trabajo: Sala cuna hoy: una reforma laboral indispensable. Boletín N° 44, Serie ComunidadMujer.
- ComunidadMujer (2019). ¿Cuánto aportamos al PIB? Primer Estudio Nacional de Valoración Económica del Trabajo Doméstico y de Cuidado No Remunerado en Chile.
- Educación 2020 (2019). 1,2,3 Por la Infancia: Programa flexible para el aprendizaje familiar.
- Escobar (2014). Ley de salas cuna y sus efectos en la contratación de mujeres. Tesis de Grado de Magíster en Economía del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- McKinsey Global Institute (2020). *COVID-19 and gender equality: Countering the regressive effects*.
- OIT (2018). El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado. Para un futuro con trabajo decente.
- ONU Mujeres y CEPAL (2020). Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación.
- Rivera y Mans (2017). Evaluación Programas Gubernamentales (EPG). Programa Educativo Alternativo de Atención del Párvulo. Santiago de Chile: Ministerio de Educación, JUNJI, DIPRES.
- Subsecretaría de Educación Parvularia (2020). Informe de Caracterización de la Educación Parvularia, Cierre 2019.



LAS CRISIS Y LA ORGANIZACIÓN SOCIAL DE LOS CUIDADOS EN CHILE

Irma Arriagada Acuña

Socióloga e investigadora visitante del Centro de Estudios de la Mujer (CEM), Chile..

LA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE UN MODELO DESIGUAL DE PROTECCIÓN SOCIAL Y DE CUIDADOS

Las políticas públicas se desarrollan en contextos históricos y según los diversos paradigmas de protección social imperantes que orientan, por lo tanto, la forma de resolver las necesidades de cuidados y definen un modelo de organización social de los cuidados. Chile fue un caso temprano de protección social y de cuidados en América Latina: las primeras leyes de protección social se remontan a inicios del siglo XX ¹¹ y se constituyen en

una solución parcial al malestar social —la llamada «cuestión social» (Reyes, 2010)— en los inicios de la industrialización. Estas iniciativas buscaban responder a la creciente migración campo-ciudad, a las malas condiciones de vida de los sectores populares, a las demandas que estos levantaban y al poder de reacción de las autoridades.

A partir de la segunda década del siglo XX, en la evolución de las políticas de protección social y de cuidados (considerando la protección de la niñez, vejez, maternidad/paternidad y de la discapacidad), es posible distinguir tres periodos: 1925-1973, 1973-1990 y 1990 hasta la actualidad, los que se describen de manera concisa a continuación¹².

¹¹ Se puede mencionar como ejemplos la ley de la protección de la infancia desvalida de 1912 y la de obligatoriedad de salas cunas en las fábricas con más de 50 obreras de 1917.

¹² Un mayor desarrollo se encuentra en Arriagada (2021 y 2020). Se eligió la legislación aprobada como una forma de mostrar la voluntad política de realizar cambios sustantivos; sin embargo, estas normas no dan cuenta de su efectiva aplicación ni de los cambios culturales necesarios para modificar el modelo de cuidados.

1925-1973: EL ESTADO EN DESARROLLO

En los inicios del siglo XX, luego de un periodo de alta inestabilidad política unido a la emergencia de movimientos sociales populares y de clase media, se puso en cuestión el manejo oligárquico del Estado, demandando profundas reformas políticas, sociales y económicas. La Constitución Política de 1925 proporcionó el marco institucional al proceso de ampliación y de incorporación de la ciudadanía al sistema político, que predominó durante gran parte del siglo XX (BCN, s/f).

La Constitución de 1925 establecía un gobierno republicano, democrático y representativo, con dos cámaras, de carácter presidencialista, con voto universal y secreto para hombres mayores de 21 años¹³, alfabetizados; asignaba una serie de derechos y libertades, principalmente la igualdad ante la ley, la libertad ideológica, libertad de enseñanza y garantías del trabajo, la educación, la inviolabilidad del hogar y el derecho a un juicio justo. Establecía la separación de la Iglesia y del Estado, y la libertad de culto. Se orientaba hacia un Estado social de derecho en materia de trabajo, industria, obras de previsión social y salubridad.

En este periodo, se inicia un avance hacia la ampliación de los sistemas de salud, educación y seguridad social, caracterizados por un alto nivel de fragmentación institucional y estratificación de beneficios: cajas diferenciadas de obreros y empleados (públicos y privados), y de Fuerzas Armadas. Junto con ello, había diferencias por género: mujeres, hijas e hijos eran consideradas «cargas» del trabajador. Es decir, sus derechos son derivados de su condición de esposa, hija e hijo.

El sistema de seguridad social se encaminó hacia la expansión progresiva de los beneficios sociales, que alcanzaron a cubrir a las clases medias urbanas (periodo 1932-1955) y a los sectores populares organizados (1964-1973). Así, los trabajadores formales se convirtieron en sujetos con derecho a recibir los servicios sociales mínimos para

su subsistencia, cualquiera fuera el ciclo de vida en que se encontraran. En breve, se sentaron las bases de una ciudadanía social.

Durante el periodo comprendido entre 1925 y 1973, se aprobaron varias legislaciones sobre los permisos maternales: el decreto de 1925 que establece un periodo de descanso maternal de 60 días para la obrera (40 días previos y 20 días posteriores al parto); la ley 11.462 (de 1953), que establece de forma explícita el fuero maternal; la ley 16.511 (de 1966), que amplía el derecho de los niños y niñas a ser amamantados por sus madres en el lugar de trabajo hasta los dos años; y la ley 17.928 (de mayo de 1973), que aumenta el descanso posnatal de 6 a 12 semanas para todas las madres trabajadoras. En esta época también se dan los primeros pasos para cubrir las necesidades de la niñez con la creación del Consejo Nacional de Menores y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji), instituciones que, con modificaciones, funcionan hasta la actualidad.

1973-1990: RETROCESO DE LOS DERECHOS

El golpe de estado de 1973 transformó desde su raíz el modelo de desarrollo y las políticas públicas implementadas hasta entonces, y puso fin a la fase expansiva de la protección social. En esta época se produjo un retroceso en los derechos, especialmente a través de la privatización y mercantilización de lo público, como el sistema de pensiones, la salud y la educación. Al mismo tiempo, se debilitaron las organizaciones políticas, sociales y sindicales.

Este modelo se reforzó con la Constitución de 1980, adoptada unilateralmente por la Junta Militar y ratificada por un plebiscito en un contexto de dictadura, sin participación libre e igualitaria, ni exigencias de deliberación, transparencia e información. Así, se impusieron los principios de un constitucionalismo autoritario. Esta Constitución fue modificada en 1989 y estableció más restricciones

¹³ Las mujeres, luego de largas luchas, obtendrían el derecho a voto recién en 1949.

constitucionales al requerir de quórum muy altos, que consideraban el voto favorable de los 4/7 de diputados y senadores en ejercicio y que frenaban cualquier reforma del modelo constitucional¹⁴.

En este periodo, se implementa un sistema focalizado de ayuda social, orientado hacia los grupos definidos como muy pobres o vulnerables. Este sistema asocia el cuidado a la necesidad y no es visto como un derecho. En consecuencia, la legislación de protección y cuidados es escasa. En cuanto a la protección de la maternidad, la ley 18.418 de 1985 estableció que los subsidios por descanso pre y postnatal y los subsidios por enfermedad grave de la hija y del hijo menor de un año serán financiados con recursos del Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidios de Cesantía.

1990 -2021: TENSIONES ENTRE UN SISTEMA DE PROTECCIÓN Y UN MODELO NEOLIBERAL

Desde los años 1990 hasta hoy, los gobiernos democráticos posteriores a la dictadura buscaron corregir el modelo socioeconómico heredado y mejorar las condiciones de vida de la población. Se desarrollaron diversas iniciativas para modificar la Constitución de 1980: la principal reforma constitucional de 2005 puso fin al sistema de los senadores designados y vitalicios, y a la inamovilidad de los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas —entre otras normas heredadas de la dictadura—; además, agregó más facultades fiscalizadoras para las Cámaras. Como ha señalado Claudio Fuentes (2009),

en el país se observan tres grandes momentos constitucionales que han definido la historia republicana nacional: 1833, 1925 y 1980. En los tres casos, se advierte que los actores que participaron de tales diseños lo hicieron pensando en cómo dar una solución institucional al momento de crisis inmediatamente anterior que se estaba viviendo. (p. 2)

La situación actual responde también a un momento de crisis social profunda manifestada con fuerza en la revuelta social de octubre de 2019.

En este periodo, se destacan dos ciclos diferentes en términos del bienestar social: un primer ciclo desde 1990 a 2000, donde la innovación en la política social se expresó a través de la puesta en marcha de programas e instituciones orientadas a grupos vulnerables —como mujeres jefas de hogar, jóvenes pobres y financiamiento de iniciativas locales del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis)—. Un segundo ciclo, que se inicia en la década de 2000, pone énfasis en un enfoque de derechos que, entre otros aspectos, separa las necesidades familiares de los derechos de las mujeres e intenta reducir y regular la acción del mercado como vía de asignación y provisión de bienes y servicios.

Tres reformas estructurales mejoraron las condiciones de vida y ampliaron el cuidado indirecto de la población: i) la reforma del sistema de salud y la creación del programa AUGE (con cuidados especiales para personas mayores y personas con discapacidad, además de personas de bajos recursos o sin recursos); ii) la reforma del sistema previsional y la creación de un nuevo pilar solidario que benefició, en especial, a mujeres amas de casa sin previsión; y iii) la creación del subsistema Chile Crece Contigo, que beneficia a la población infantil por medio del aumento de salas cuna y la educación preescolar. Sin embargo, persisten dificultades de cobertura de salas cuna para los menores de 3 años y las mujeres perciben, en su mayoría, pensiones de vejez, discapacidad y otras, cuyos montos son muy bajos. Las bases del modelo neoliberal y el enfoque focalizado de las políticas sociales aún no han sido reemplazadas.

De esta forma, **a lo largo del siglo XX, en Chile se ha ido configurando un modelo de organización social de los cuidados de carácter segmentado y desigual por género y clase social, rasgos que se expresan también en la oferta pública de programas y proyectos orientados a cubrir los**

¹⁴ En esta reforma se elimina también el aborto terapéutico, que regía desde 1931 en el código sanitario.

cuidados. Es un modelo de cuidados mixto, de carácter privado y familiar, y con apoyo o soportes públicos, fundamentado en una dependencia sistemática de la familia y, dentro de ella, en el trabajo no remunerado de las mujeres.

CRISIS DEL MODELO DE ORGANIZACIÓN SOCIAL DE LOS CUIDADOS

En el Chile de hoy se observa una crisis del modelo de cuidados en su doble faceta. Por una parte, hay déficit de cuidados por el aumento de la demanda y de la complejidad de dichos cuidados, junto con la reducción de la oferta de cuidadores, que dificulta la reproducción diaria de las personas. Por otra parte, la existencia de una crisis de largo plazo —que quedó de manifiesto en la revuelta social de octubre de 2019— muestra las dificultades que vive una proporción importante de hogares para asegurar su reproducción y lograr niveles de bienestar que les permitan un cuidado de calidad. A estas dificultades, se agrega la actual pandemia de Sars-CoV-2. En síntesis, estamos asistiendo al desarrollo de una triple crisis.

La crisis del modelo de organización social de los cuidados tiene un carácter estructural. No se ha modificado de manera fundamental el mandato cultural que atribuye los trabajos domésticos y de cuidados —no remunerados— a las mujeres. Esta rigidez está en la base de la crisis estructural de la organización del cuidado.

Al desglosar los principales factores que intervienen, podemos señalar los siguientes:

a. Demográficos: el principal de ellos es el aumento en la esperanza de vida, que se ha triplicado en Chile desde 1920. En la actualidad, se estima que para el periodo 2015-2020 alcanza los 82 años para las mujeres y 77 para los hombres (INE, s/f). Junto con ello, se ha producido un «envejecimiento de la vejez»: ha crecido la población mayor de 80 años, situación que conlleva el aumento de las personas con enfermedades crónicas

y con discapacidades, por lo que aumenta el número de personas que necesitan cuidado y la complejidad del cuidado. De forma paralela, ha habido un fuerte descenso de la fecundidad: en 1950, el promedio de hijos por mujer alcanzaba 4,6 y, hacia 2017, llegaba a solo 1,7, lo que ha generado una drástica disminución de las y los futuros cuidadores. En síntesis, cada vez existen más personas que cuidar y menos personas que puedan hacerlo. Si la tendencia se mantiene en el futuro, la situación no hará más que empeorar.

b. Socioculturales: entre los factores que limitan la disponibilidad de cuidadores se encuentran los cambios en la estructura y formas de vida familiares. Dada la menor fecundidad y el crecimiento de los hogares monoparentales (con jefatura femenina), las familias chilenas son más pequeñas y con menos cantidad de adultos. El tamaño medio del hogar se ha reducido, pasando de 4,4 personas por hogar en 1982 a 3,1 en 2017. Han disminuido las familias extensas y crecen los hogares unipersonales y monoparentales: en 2017, los hogares con jefatura femenina alcanzaban el 41,6% del total de hogares (INE, s/f).

Otro factor crítico es la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral. Pese a esto, ellas son quienes aún asumen, mayoritariamente, la responsabilidad de cuidar, aunque lo hagan de manera diferente. La tasa de actividad de las mujeres (previo a la crisis de Covid-19) alcanzaba 52,7% en 2019 (INE, 2020). En las edades en que se intensifica el trabajo de cuidados, como ocurre durante la crianza de hijas e hijos pequeños, la tasa de participación laboral femenina es notablemente mayor que en otros grupos de edad. Si bien las familias adoptan formas de convivencia más diversas y complejas, continúan siendo las mujeres (madres, hijas, abuelas) quienes deben equilibrar el trabajo remunerado fuera del hogar con el trabajo doméstico no remunerado, aumentando notablemente su carga de trabajo total, dada la ausencia de cambios sustantivos en la distribución entre géneros del trabajo doméstico y de cuidados¹⁵.

¹⁵ Las mujeres destinan en promedio 5,9 horas y los hombres 2,7 horas al día al trabajo no remunerado; además, las mujeres dedican 3,3 horas al día al trabajo no remunerado de cuidados, mientras que los hombres solo dedican 1,8 horas a esta labor. Ver *Encuesta nacional sobre uso del tiempo 2015* (INE, 2016).

c. Institucionales: se refiere a la transformación de las instituciones debido a las políticas neoliberales que tienden a tercerizar servicios (*outsourcing*) y mercantilizar los cuidados al aplicar modelos de funcionamiento empresarial a servicios básicos como salud y educación. En ese marco, por ejemplo, el aumento de los costos sanitarios y la tendencia a privilegiar la eficiencia y las reformas de los servicios sanitarios ponen el énfasis en la atención a la salud en el propio entorno de las personas y el cuidado de enfermos en el hogar. Con ello, se recarga el trabajo familiar en los hogares, especialmente de las mujeres.

EFECTOS DE LA PANDEMIA EN LA CRISIS DE CUIDADOS

Esta crisis estructural del modelo de cuidados imperante se pone en evidencia con mayor fuerza durante la pandemia: la crisis económica resultante y los requerimientos de cuidados dentro del hogar han producido un retroceso del empleo femenino. Así, la tasa de participación femenina disminuye de 52,5% en 2019 a 45,3% en 2020, similar a las tasas de una década atrás. El desempleo femenino (que siempre ha sido más alto que el masculino) aumenta a 11% y puede ser aún mayor, ya que las desocupadas no buscan empleos —dadas las exigencias familiares de trabajo doméstico y de cuidados—, lo que las hace ingresar a la denominada «población inactiva». El desempleo afecta en especial a las trabajadoras domésticas: alrededor del 35% ha perdido sus empleos. La proporción de la ocupación femenina en el servicio doméstico respecto del total del empleo femenino continúa reduciéndose y cae de 8,2% a 6,2% entre 2019 y 2020 ¹⁶.

Las condiciones de cuarentena obligan a proporcionar cuidados especiales dentro de las familias, los que se realizan en condiciones de alta desigualdad, tanto social como territorial. Un estudio de Techo-Chile indica que, en 2021, más de 81.000 familias viven en 969 campamentos en Chile (Techo-Chile, Fundación Vivienda y CES, 2021). Se trata de la cifra más alta desde 1996: entre 2019 y 2021 aumentaron en 74% las familias que vivían en campamentos sin agua potable ni servicios de alcantarillado.

Asimismo, **se ha elevado la carga de cuidados en pandemia, la cual es asumida en mayor proporción por las mujeres que por los hombres. Esta diferencia de género es mayor entre los cuidadores de los menores de 5 años** (Movid-19, 2020). También se han reducido drásticamente los soportes externos de cuidados: así, la deserción de estudiantes de preescolares y de primer año básico ha aumentado en este periodo 2020-2021 ¹⁷.

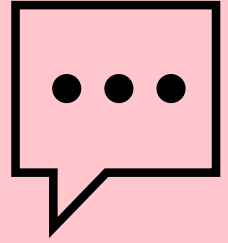
Sin duda que la salud mental de la población —en particular, la salud mental de las mujeres— será uno de los grandes damnificados de la nueva crisis de salud por la pandemia. Ya se ha informado sobre los impactos en la salud mental de los trabajadores y trabajadoras que atienden en los diferentes centros sanitarios: a los largos turnos y la carencia de materiales de protección, en el futuro se sumará el estrés postraumático ¹⁸. A esta situación se suman los efectos del confinamiento e incertidumbre por la salud y la vida, la economía y el empleo: esto ha provocado un incremento de licencias electrónicas por trastornos mentales, problemas para dormir, ansiedad y aumento del consumo de alcohol y de drogas.

Un caso especial es el aumento de la violencia doméstica en contra de mujeres, niñas, niños y personas mayores. Las llamadas para orientación en violencia contra la mujer al Ministerio de la Mujer y

¹⁶ Datos de la Encuesta Nacional de Empleo del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

¹⁷ Mineduc (2021).

¹⁸ Las mujeres trabajadoras de salud tienden a ocupar cargos que involucran mayor interacción con pacientes Covid-19 positivo que los hombres (Movid-19, 2020).



**A lo largo del siglo
XX, en Chile se ha ido
configurando un modelo
de organización social de
los cuidados de carácter
segmentado y desigual por
género y clase social.**

Equidad de Género y al teléfono de Carabineros de Familia han crecido exponencialmente durante la pandemia¹⁹. Estos indicadores esconden un número mucho mayor de situaciones de extrema violencia que no se denuncian y que el encierro obligatorio tiende a exacerbar.

Además, durante la crisis, como estrategia para la contención del virus, se obliga a la población a cortar los vínculos sociales y a confinarse en los hogares, se fuerza el cierre de negocios y servicios —salvo los que entregan productos y servicios esenciales—, el cambio en los patrones de producción, consumo y distribución, y, en especial, la adopción masiva y forzada de la modalidad de teletrabajo (cuando es posible). **Las estrategias de contención del virus producen transformaciones en el espacio privado del hogar donde confluye el teletrabajo, el cuidado de niños y de personas mayores, el trabajo doméstico y, en especial, el de salud. Todo esto superpone y diluye los bordes entre los ámbitos público y privado.**

Los resultados de la encuesta del PNUD, Ministerio de Desarrollo Social e Instituto Nacional de Estadísticas (INE) realizada en julio de 2020 (Castro, 2020), que compara la situación previa y posterior a la crisis de la pandemia, concluye que el 59,4% de los hogares declararon haber disminuido sus ingresos totales durante la emergencia, mientras que el 3,1% declaró que los ingresos del hogar se redujeron a cero. Si, antes de la pandemia, el 16,5% de los hogares declaraba que su ingreso «no le alcanzaba» para financiar sus gastos, durante la emergencia este porcentaje subió al 48,8% de los hogares. Entre los hogares que declararon que «no les alcanza» con sus ingresos para financiar sus gastos, los que enfrentan una situación más compleja en esta emergencia son los hogares con jefas mujeres, aquellos de los quintiles más vulnerables y los con presencia de niños, niñas y adolescentes²⁰.

ESTRATEGIAS INDIVIDUALES Y FAMILIARES FRENTE A LA CRISIS DE LA PANDEMIA

Entre las principales estrategias individuales y familiares para paliar la crisis, el 53,7% de los hogares redujo sus activos (vendió bienes, usó ahorros, arrendó o vendió propiedades) y el 40% de los hogares se endeudó (pidió un préstamo o un crédito a un banco u otra entidad financiera, a familiares, amigos, vecinos o conocidos, retiró dinero de una tarjeta de crédito o de una casa comercial, o usó una línea de crédito). Respecto a estrategias orientadas a la reducción de los gastos de los hogares, destaca la disminución de gastos en alimentación (54,6%), lo que conlleva altos riesgos de desnutrición, y la interrupción en el pago de servicios básicos como agua, gas, luz y teléfono, entre otros (44,1%).

En relación con las ayudas o apoyos que han recibido los hogares en estos meses de emergencia, se indica que el 42,3% de ellos ha recibido ayuda en bienes o dinero por parte del gobierno y/o los municipios. Entre los hogares del primer quintil, 58% recibió algún tipo de apoyo de este tipo y 54,6% del segundo (Castro, 2020).

En síntesis, **una proporción importante de los hogares debió enfrentar de manera individual los problemas derivados de la crisis y sus efectos golpearon de manera desproporcionada los sectores más pobres, los hogares con jefatura femenina y con hijos e hijas pequeños y adolescentes.**

La respuesta gubernamental a la crisis de la pandemia del COVID 19

En Chile, con un modelo social restringido, con programas sociales de baja cobertura, con una alta focalización en individuos de bajos ingresos y con estrictas barreras de elegibilidad, las medidas consideradas para paliar la crisis social y económica

¹⁹ Información proveniente Ministerio de la Mujer y Equidad de Género y de Carabineros de Chile.

²⁰ El aumento de la pobreza se manifiesta en el alza de familias inscritas en el Registro Social de Hogares, que pasó de cerca de 5,5 millones a 6,6 millones de hogares entre 2020 y 2021.

derivada de la pandemia de Covid-19 han seguido los mismos pasos (Vega Salas et al., 2020).

Las principales medidas consisten en bonos diferenciados (bono para población vulnerable y bono a la clase media)²¹, transferencias monetarias a hogares vulnerables con Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) para la población más pobre que está inscrita en el Registro Social de Hogares²². Inicialmente, también hubo una distribución por medio de las municipalidades de 1,5 millones de cajas de alimentos básicos y, en un segundo momento, de alrededor de 3 millones de cajas adicionales.

Para trabajadores formales, se activó un fondo de cesantía que cubre tres meses, con ingresos decrecientes y un fondo solidario de seguro de cesantía, cuyos fondos provienen mayoritariamente de los ahorros individuales de los trabajadores, que el gobierno complementará cuando el monto del fondo individual sea insuficiente para cubrir los topes o porcentajes definidos para cada afiliado. El programa de Ingreso Mínimo Garantizado beneficia a trabajadores dependientes para complementar sus sueldos y alcanzar un ingreso mínimo líquido por este mismo monto. Esto significa que el programa presentado por el gobierno chileno funciona como un subsidio indirecto a las empresas financiado por los propios trabajadores (Vega Salas et al., 2020).

A los trabajadores independientes que hayan percibido una reducción de su salario de los últimos meses se les entregó un subsidio y un crédito.

Adicionalmente, se suspendió el corte de servicio por deudas impagas en cuentas de luz y se permitió la postergación en el pago de las cuentas de agua para el 40% de los hogares más vulnerables. También se permitió postergar el pago de la primera cuota de contribuciones de bienes raíces.

Finalmente, un último conjunto de medidas se dirige a un grupo de la población no necesariamente clasificado como vulnerable, pero que también

ha sido afectado por la pandemia: se trata de la flexibilización para el retiro de fondos previsionales (producto del ahorro individual). Se aprobó un primer retiro de 10%, luego un segundo retiro de otro 10% y, recientemente, un tercer retiro. También se ha planteado un cuarto o el retiro total de los fondos previsionales. Estas medidas tienen repercusiones en el largo plazo en las pensiones de las personas. De hecho, en estos momentos existe una proporción importante de la población que ya retiró el total de sus fondos previsionales.

Las medidas a las pequeñas y medianas empresas (pymes) consistieron en la facilitación de créditos con garantía estatal (Fogape-Covid) y la postergación de algunos tipos de impuestos. En relación con la primera medida, el acceso a créditos por parte de estas empresas queda a disposición de la evaluación comercial de las entidades financieras, por lo que muchas pymes no podrán beneficiarse de esta medida, especialmente aquellas que arrastran dificultades económicas con anterioridad.

Junto con otorgar un mayor y más rápido acceso a créditos, un segundo mecanismo de apoyo a las empresas es la postergación, disminución o eliminación de impuestos. En Chile, se flexibilizó el pago de deudas tributarias y se postergó el pago de impuestos de pymes.

Las grandes empresas²³ fueron incorporadas de manera transitoria al programa de garantía estatal Fogape. Con esto, las empresas pueden optar a financiamiento de créditos con un 60 al 70% de garantía estatal, dependiendo del tamaño de la empresa, manteniendo las mismas condiciones crediticias (tasas y plazos) que las pymes.

Del listado de las principales medidas, se puede concluir que la asignación de recursos para paliar los efectos de la pandemia ha sido segmentada y **no han considerado explícitamente a las mujeres, quienes han sido las más afectadas por la crisis.**

²¹ Se acaba de anunciar otro bono de clase media de 200 mil pesos.

²² Este bono se otorga al 60% más pobre de los inscritos, el que se extiende al 80%. Se acaba de anunciar, en el discurso presidencial de mayo de 2021, la cobertura al 100% de los inscritos, lo que deberá sancionarse en el Congreso.

²³ Incluye aquellas con ventas de hasta 1.000.000 de UF.



En un análisis de las principales leyes despachadas por el Congreso, que han sido negociadas con el gobierno —y, en oportunidades, en fuerte conflicto con el ejecutivo—, se distinguen solo dos iniciativas legales con enfoque de género: la Ley N° 21.254, que incorpora disposiciones transitorias de regulación de medidas de retención judicial de fondos previsionales y de suspensión de la tramitación de la solicitud de retiro de fondos debido a deudas por obligaciones alimentarias; y la Ley N° 21.260, que modifica el Código del Trabajo para posibilitar el trabajo a distancia o teletrabajo de la trabajadora embarazada (ver el Cuadro 1). Las medidas económicas y laborales descritas tienen un impacto de género, aunque en su análisis y diseño no fueron consideradas. De esta forma, las legislaciones que facultan el acceso al seguro de desempleo y el beneficio para las y los trabajadores independientes, el ingreso familiar de emergencia benefició a las mujeres.

Pese a esos esfuerzos y aunque, según la Dirección de Presupuestos, el gasto fiscal ha ascendido al 10% del PIB, se sostiene que la ayuda directa que ha llegado efectivamente a las familias alcanza a solo el 2% del gasto del PIB. Entre esta ayuda directa a las familias se incluye las cajas de alimentos, el ingreso familiar de emergencia, los bonos Covid, los bonos a la clase media, a los transportistas y bonos de Navidad (Repetto, 2021). Una parte muy importante del gasto fiscal ha ido a préstamos con garantía del Fogape. La respuesta gubernamental ha sido lenta y tardía con muchos requisitos y, por lo tanto, se ha cometido el peor error de la focalización en situaciones de crisis: el error de exclusión.

El diseño de las medidas legislativas y de las políticas públicas reproduce las desigualdades de género ya existentes, agudizando las condiciones de vulnerabilidad y riesgo de las mujeres en tiempos de crisis.

CUADRO 1 /

Chile: leyes laborales relativas a la pandemia por Covid-19 con enfoque de género (publicadas entre marzo de 2020 y enero de 2021)

Leyes que en su aplicación tienen un impacto de género, pero que en su análisis y diseño no es considerado	Leyes con una significativa consideración de género en el análisis y diseño.	Leyes inspiradas exclusivamente en un objetivo de género.
Ley N° 21.242 que establece un beneficio para los trabajadores independientes que indica.	Ley N° 21.227 que faculta el acceso a prestaciones del seguro de desempleo de la Ley 19.728, en circunstancias excepcionales.	Ley N° 21.260 modifica el Código del Trabajo para posibilitar el trabajo a distancia o teletrabajo de la trabajadora embarazada.

Leyes que en su aplicación tienen un impacto de género, pero que en su análisis y diseño no es considerado

Leyes con una significativa consideración de género en el análisis y diseño.

Leyes inspiradas exclusivamente en un objetivo de género.

Ley N° 21.263 que flexibiliza transitoriamente los requisitos de acceso e incrementa el monto de las prestaciones al seguro de desempleo de la Ley N° 19.728 con motivo de la pandemia originada por el Covid-19 y perfecciona los beneficios de la Ley N° 21.227

Ley N° 21.247 que establece beneficios para padres, madres y cuidadores de niños o niñas, en las condiciones que indica.

Ley N° 21.269 que incorpora a los trabajadores de casa particular al seguro de desempleo de la Ley N° 19.728.

Ley N° 21.248: reforma constitucional que permite el retiro excepcional de los fondos acumulados de capitalización (primera ley de retiro del 10% de las AFP).

Ley N° 21.295 que establece un retiro único y extraordinario de fondos previsionales en las condiciones que indica (segundo retiro de fondos AFP).

Ley N° 21.232 que modifica la Ley N° 21.227, que faculta el acceso a prestaciones del seguro de desempleo de la Ley N° 19.728 en circunstancias excepcionales, en las materias que indica.

Ley 21.330 que modifica la Constitución para establecer y regular un mecanismo excepcional de retiro de fondos previsionales y anticipo de rentas vitalicias. Permite un nuevo retiro de hasta el 10% por ciento de los fondos acumulados de capitalización individual de cotizaciones obligatorias.

Fuente: Muñoz, 2021.

SUGERENCIAS

Una conclusión insoslayable a la luz de lo expuesto es que se precisa modificar el modelo de organización social de los cuidados conformado históricamente, pues reproduce la desigualdad de género y clase. Esta desigualdad quedó en evidencia con la triple crisis de cuidados reseñada: estructural, de reproducción social y de la pandemia de Covid-19.

En Chile se requiere una profunda transformación de las formas en que se otorga y reciben cuidados. Se necesita mejorar la distribución del trabajo de cuidados de manera que sea socialmente igualitario y equitativo en términos de género.

Para ese fin, es preciso incluir el derecho a cuidar, ser cuidado y al autocuidado en la nueva Constitución. Este es un primer paso fundamental, que permitirá contar con un eje rector que fundamente la construcción de un sistema nacional de cuidados. **Este sistema deberá ampliar, coordinar y descentralizar la oferta estatal de cuidados, así como generar los mecanismos para evaluar la calidad y cobertura de los servicios prestados tanto por agentes privados como públicos.** Un aspecto fundamental será la adecuada provisión de recursos financieros y humanos para implementar este sistema.

Asimismo, será necesario lograr una importante modificación del actual reparto del cuidado al interior

de las familias y hogares para que se comparta entre todos los integrantes del hogar. Este objetivo implica una profunda transformación cultural que requiere de campañas de sensibilización e incentivos.

Desde las empresas se requiere generar nuevos programas de corresponsabilidad familia-trabajo, adoptar diversas medidas que faciliten el cumplimiento de las obligaciones familiares de trabajadores y trabajadoras.

Desde la atención de servicios públicos y privados, se tendrá que modificar los sistemas de organización del tiempo para optimizar el tiempo de trabajo, el tiempo de familia y el ahorro del tiempo de cuidado y de apoyo a las labores domésticas. Se precisa adecuar las formas de teletrabajo para reducir sus impactos en la organización familiar.

Con respecto a los cuidadores, se requiere profesionalizar y valorar el trabajo de cuidado. Se necesita formar y capacitar personal certificado adecuadamente, en especial, geriatras, enfermeras y enfermeros y cuidadores.

Por último, es imprescindible congrega los movimientos de grupos y organizaciones feministas (estudiantiles, de trabajadoras, de sindicalistas), académicas (tanto universitarias como de fundaciones y ONG), activistas y políticas en una alianza virtuosa para la continua reivindicación y lucha por una nueva organización social de los cuidados.

BIBLIOGRAFÍA

- Arriagada, I. (2021). «Crisis social y de la organización social de los cuidados en Chile». En *Revista de Estudios Sociales del Estado*, Buenos Aires, en prensa.
- Arriagada, I. (2020). «La injusta organización social de los cuidados en Chile». En Nadya Araujo Guimaraes y Helena Hirata (comps.), *El cuidado en América Latina*, Buenos Aires: Editorial Medifé.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN) (s/f). «Periodo 1891-1925. Régimen parlamentario». *Historia política*. Disponible en https://www.bcn.cl/historiapolitica/hitos_periodo/detalle_periodo.html?per=1891-1925
- Castro, C. (2020, septiembre 3). «Ministerio de Desarrollo Social y Familia, PNUD e INE presentan resultados de la Encuesta Social Covid-19». *Instituto Nacional de Estadísticas (INE)*. Disponible en <https://www.ine.cl/prensa/2020/09/03/ministerio-de-desarrollo-social-y-familia-pnud-e-ine-presentan-resultados-de-la-encuesta-social-covid-19>

- Fuentes, C. (2009). «Mirando el pasado, definiendo el futuro: diseño constitucional en Chile 1980–2005». Texto presentado en el 28° Congreso del Latin American Studies Association, LASA, Río de Janeiro, 11-14 de junio de 2009. Disponible en <https://www.icsa.cl/wp-content/uploads/2009/11/LASA-Fuentes-2009.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2016). *Encuesta nacional sobre uso del tiempo 2015* (Encuesta nacional sobre uso del tiempo). Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Disponible en <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/genero/uso-del-tiempo>
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2020). *Boletín estadístico: Empleo trimestral* (Empleo trimestral No 255 Edición no 255; Boletín Estadístico del Instituto Nacional de Estadísticas). Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Disponible en <https://www.ine.cl/docs/default-source/ocupacion-y-desocupacion/boletines/2019/pais/boletin-empleo-nacional-trimestre-movil-octubre-noviembre-diciembre-2019.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (s/f). Esperanza de vida [Institucional]. *INE Ciudadano*. Disponible en <https://www.ine.cl/ine-ciudadano/definiciones-estadisticas/poblacion/esperanza-de-vida>
- Ministerio de Educación (MINEDUC, 2021) Deserción en Kinder aumentó en un 130% en los últimos dos años. Disponible en www.mineduc.cl/desercion-en-kinder-aumento-en-un-130-en-los-ultimos-dos-anos/
- Monitoreo Nacional de Síntomas y Prácticas COVID-19 en Chile (Movid-19). (2020). *¿Cuál ha sido el impacto de la pandemia en las labores de cuidado? Un análisis desde una perspectiva de género*. Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile, Colegio Médico de Chile. Disponible en <https://movid19.cl/publicaciones/once-informe/>
- Muñoz, A. (2021). «Enfoque de género en la legislación y políticas públicas en situaciones de crisis y catástrofes». En *Mujeres en tiempos de esperanza, crisis y pandemia*. Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Disponible en <https://www.bcn.cl/publicaciones/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/82517/2/278385.pdf>
- Repetto, A. (2021, abril 18). «Impulso fiscal». Economía y Negocios de *El Mercurio*.
- Reyes, L. (2010, noviembre). «La cuestión social en Chile: concepto, problematización y explicación. Una propuesta de revisión historiográfica». En *Estudios Históricos – CDHRP-*, 2(5). Uruguay. Disponible en https://www.estudioshistoricos.org/edicion5/0502Cuestion_Social_en_Chile.pdf
- Techo-Chile, Fundación Vivienda, & Centro de Estudios Socioterritoriales (CES) (2021). *Catastro nacional de campamentos 2020-2021. Informe ejecutivo*. Techo-Chile, Fundación Vivienda y Centro de Estudios Socioterritoriales. Disponible en https://ceschile.org/wp-content/uploads/2020/11/Informe%20Ejecutivo_Catastro%20Campamentos%202020-2021.pdf
- Vega Salas, M. J., Caro, P., Valenzuela Egaña, R., & Testa, N. (2020, agosto 31). Análisis comparativo de la política social económica chilena durante la pandemia. *Ciper*. Disponible en <https://www.ciperchile.cl/2020/08/31/analisis-comparativo-de-la-politica-social-economica-chilena-durante-la-pandemia/>

CUIDADOS: TEJIENDO Y DESHACIENDO DERECHOS.DESIGUALDADES SOCIALES Y DESAFÍOS POLÍTICO- INSTITUCIONALES EN EL BRASIL²⁴

Nadya Araujo Guimarães

Doctora en sociología, profesora de sociología de la Universidad de São Paulo, investigadora del Centro Brasileño de Análisis y Planeamiento (Cebap) e integrante de la Academia Brasileña de Ciencias.

TEJIENDO LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES Y DE LA INFANCIA BAJO LA REDEMOCRATIZACIÓN: ¿NUEVOS SUJETOS DE DERECHOS O SUJETOS DE NUEVOS DERECHOS?²⁵

Los más importantes cambios institucionales en el ámbito del cuidado tuvieron lugar en el Brasil, a partir de la redemocratización de los años 1980, con posterioridad al fin del régimen militar. Tales cambios marcaron el modo en cómo se reconfiguraron y regularon los derechos tanto de las personas mayores como de la infancia. Para evidenciar mejor lo

que ocurrió en el campo de las y los beneficiarios del cuidado, dividiré esta sección en dos partes: en la primera, trataré más detenidamente lo que pasó con los derechos de cuidado de las personas mayores y, en la segunda, desplazaré el foco hacia los derechos asociados al cuidado de la infancia.

LA REDEMOCRATIZACIÓN Y LOS NUEVOS DERECHOS DE LAS PERSONAS MAYORES

Aunque la historiografía sitúa el fin de la dictadura cívico-militar en marzo de 1985 con el traspaso del mando a un presidente civil, el gran avance en el

²⁴ Agradezco la invitación a participar en este seminario, una importante iniciativa de reflexión en medio de una realidad tan rica como la chilena en este momento. Agradezco igualmente a Marta Rangel e Irma Arriagada, respectivamente, por el cuidado con la traducción y revisión de este texto, originalmente redactado en portugués.

²⁵ Para la preparación de esta sección, utilicé argumentos antes desarrollados en Araujo Guimarães, Hirata y Posthuma (2018) y Debert, Guimarães e Hirata (2020).

campo de los derechos, con repercusiones sobre el cuidado, ocurrió con la nueva Constitución, promulgada en 1988 (Brasil, 1988)²⁶. Por primera vez, un capítulo constitucional fue dedicado a las personas mayores. Así, en su artículo 230, **se estableció la responsabilidad tripartita entre familia, Estado y sociedad para garantizar la participación, dignidad y bienestar de las personas mayores brasileñas**. Al mismo tiempo, se eliminó de la legislación cualquier tipo de discriminación en el trabajo (de ingreso o salarial) fundada en la edad de los individuos. También se garantizaron constitucionalmente prestaciones específicas, como el transporte público gratuito.

A lo largo de los años 1990, diversos dispositivos constitucionales fueron regulados, ampliando la protección entregada, destacando la ley que instituyó la Política Nacional de la Persona Mayor (PNI-*Política Nacional do Idoso*), de 1994 (regulada en 1996). Así, además de los derechos de toda la ciudadanía, las personas mayores pasaron a disfrutar de derechos específicos. La PNI estableció, entre sus principales lineamientos, los siguientes: i) la viabilidad de formas alternativas de participación, ocupación y convivencia de las personas mayores que propiciaran su integración con otras generaciones; ii) la participación de la persona mayor y de la sociedad civil en la formulación de las políticas para ser desarrolladas; iii) la priorización de la atención a la persona mayor por sus propias familias, en detrimento de la atención en centros cerrados; iv) capacitación y reciclaje de los recursos humanos en las áreas de geriatría y gerontología y en la prestación de servicios; v) priorización de la atención a la persona mayor en órganos públicos y privados prestadores de servicios, cuando estén sin casa y sin familia; y vi) apoyo a estudios

e investigaciones sobre las cuestiones relativas al envejecimiento.

En el Brasil se creó, además, un Consejo de Derechos Humanos como parte de una Secretaría de Derechos Humanos (SDH/PR), en un principio ligada directamente a la Presidencia de la República. El Consejo de Derechos Humanos tenía la finalidad de elaborar directrices para la formulación e implementación de la Política Nacional de la Persona Mayor de acuerdo con el Estatuto de la Persona Mayor. Para acompañar y evaluar la ejecución de la PNI, se creó también el Consejo Nacional de la Persona Mayor, implementado en el año 2002²⁷.

Sin embargo, en una sociedad fuertemente desigual, había que enfrentar los índices alarmantes de pobreza que afectaban a los que envejecían y las nuevas políticas dirigidas a ellos. En este sentido, cabe destacar el rol de la Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS) del año 1993, por medio de la cual se creó el Beneficio de Prestación Continuada (BPC). El BPC probó ser el más importante dispositivo de combate a la pobreza entre las personas mayores, pues pasó a garantizar, desde entonces, una renta mensual de ciudadanía equivalente a un salario mínimo a todas las personas con 65 años o más (y a las personas con discapacidad) que viviesen en familias con una renta media de hasta un cuarto del salario mínimo, vale decir, en situación de extrema pobreza. Al final del periodo de expansión de derechos y políticas, en 2016, ese importante mecanismo de protección social ya alcanzaba casi 4 millones y medio de personas (Jaccoud, Mesquita y Paiva, 2017)²⁸. Se trata de una arquitectura institucional que hizo del Brasil uno de los pioneros en América Latina en lo concerniente a la

²⁶ Tal avance, en lo que concierne al cuidado de los adultos mayores, se hizo eco del espíritu de las decisiones de la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, realizada en Viena en 1982.

²⁷ En la casi totalidad de los estados y en buena parte de los municipios del país hay Consejos de la Persona Mayor con representantes del Estado y de la sociedad civil. Ver Debert y Destro de Oliveira (2016).

²⁸ Vale decir que un quinto de los adultos mayores y de las personas con discapacidad vivían, en 2016, en situación de extrema pobreza. El BPC tuvo resultados impactantes. Estudios econométricos muestran que la indexación del beneficio al salario mínimo, en condiciones de apreciación continua de este, lo puso en la delantera de los determinantes de la reducción de las desigualdades en el Brasil (Soares, 2010; Kerstenetzky, 2017).

implementación de una política de garantía de ingresos para las personas mayores y en el diseño de una política de protección a los mismos.

Diez años más tarde, en 2003, surgió otra novedad institucional: el Estatuto de la Persona Mayor (*«Estatuto do Idoso»*). El Estatuto consolidó, en un extenso documento legal, una serie de leyes y políticas ya existentes, y reglamentó nuevas medidas que situaban a la persona mayor como sujeto de derechos específicos, contemplando las formas particulares por las cuales la discriminación los afectaba. Así se estableció, entre otras cosas, que las personas más viejas deberían tener atención preferencial en órganos públicos y privados, prioridad en la tramitación de procesos judiciales y administrativos, medio boleto de entrada a actividades culturales y de entretenimiento, reserva de un 3% de unidades en los programas habitacionales públicos, gratuidad en el transporte municipal, asientos reservados en el transporte colectivo, cupos reservados en los estacionamientos, atención geriátrica y gerontológica, y medidas de protección a la persona mayor que se encuentre en situación de riesgo. A esto se suma la reafirmación del derecho al BPC, correspondiente al valor de un salario mínimo para las personas mayores de 65 años que no pudiesen proveerse su propia subsistencia²⁹.

El problema del envejecimiento, en la forma como fue construido en el país, ganó preeminencia también en el campo de los derechos humanos, dando lugar a una multiplicidad de nuevas iniciativas y de institucionalidades en la política pública que ampliaron el abanico de mecanismos orientados a reparar otras formas de inequidades. La relevancia que adquirieron estas formas de acción institucional es sintomática de la importancia

que se le daba en el país a la temática de la violencia contra las personas mayores.

Entre esas experiencias pioneras en el Brasil están las comisarías y grupos especializados del Ministerio Público. La creación del Gaepi (Grupo de Acción Especial de Protección de la Persona Mayor) es fruto del poder agencial de otro grupo del Ministerio Público, el GAPI (Grupo de Acción de Protección a la Persona Mayor), el cual, originalmente, tenía la responsabilidad de reprimir los crímenes contra las personas mayores institucionalizadas, o sea, de aquellas que residen en clínicas o asilos. Esto deja entrever la importancia de este tipo de situaciones en el país.

Lo que queda en evidencia en esta notable producción de institucionalidades es que **no bastaba con la novedad de consignar en una Constitución, que se decía «ciudadana», un conjunto de derechos asociados a un nuevo sujeto. Hacerlos efectivos y traducirlos en políticas públicas requirió un amplio, acumulativo y consistente proceso de politización de la justicia** a través del cual se exigió que el Estado se posicionara frente a las demandas de las minorías discriminadas, entre ellas, las personas mayores. Las dificultades de implementación de ese rico abanico de directrices legalmente establecidas componen la intrincada paradoja brasileña.

LA REDEMOCRATIZACIÓN Y EL DERECHO AL CUIDADO DE LA INFANCIA³⁰

Fue también con la Constitución Federal de 1988 que, en el Brasil, se reconoció el derecho a la guardería infantil como un derecho social de los trabajadores y trabajadoras con hijos de 0 a 5

²⁹ El Estatuto de la Persona Mayor (2003), así como la Política Nacional de la Persona Mayor (1994), son ejemplos importantes del impacto, en el Brasil, de decisiones y compromisos firmados en diversos foros internacionales (cf. Debert, Guimarães y Hirata 2020).

³⁰ La franja de edad correspondiente a lo que se denomina en Brasil «infancia» está definida por el marco legal vigente en el país, así como por la política educativa de la primera infancia. De esta manera, de acuerdo con lo establecido en la Ley 13.257/2016, se considera el periodo de los seis primeros años de vida como «primera infancia» y, siguiendo la división de grupos de edad establecida en la política de educación infantil, se entiende que los infantes entre 0 y 3 años de edad corresponden a la edad de guardería infantil y de 4 a 5 años la edad preescolar. El grupo de edad de 0 a 5 años corresponde, por lo tanto, a la llamada «educación infantil».

años y como un derecho de la infancia. Es decir, se trata simultáneamente de un derecho al trabajo y a la educación. De esta manera, al cuidado extradoméstico se le dio el estatus de un derecho, no solo de la infancia, sino también de las madres trabajadoras.

La ampliación del alcance de la educación infantil ha sido en ese país, durante mucho tiempo, una bandera en la lucha por reducir las desigualdades sociales. No sin razón, **el tema tuvo una larga presencia en la agenda de los movimientos feministas del país. De hecho, la dimensión de clase en el acceso a las guarderías había sido históricamente significativa, puesto que esta se había constituido en una forma mercantilizada de cuidado.** Siendo un servicio de alto costo prestado por instituciones privadas, solo era accesible para los menores de grupos sociales de altos ingresos, predominantemente blancos y que vivían principalmente en regiones urbanas y metropolitanas.

Sin embargo, incluso bajo gobiernos democráticos pasaron casi treinta años antes de que el derecho concedido formalmente en 1988 tuviera consecuencias prácticas. Solo muy recientemente la acción pública brasileña reconoció que las guarderías y los establecimientos de educación preescolar forman parte del proceso educativo de las y los ciudadanos, por lo que se garantizó su financiamiento. El largo recorrido y las idas y venidas de numerosas leyes y reglamentos son muestra de las dificultades para resolver, en el ámbito político, algo que parecía conquistado en el ámbito de la norma. Así, pasaron casi diez años hasta que la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, de 1996, admitió que la guardería y el preescolar eran parte de la primera etapa de la educación básica, conformando la Educación Infantil. Con ello, en 2007 se reguló su financiamiento (resultado de una Enmienda Constitucional de 2006) a través de la creación del Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y la Valoración de los Profesionales de la Educación (Fundeb).

Dar efectividad al derecho, aunque tardíamente, fue un paso importante en el ámbito del cuidado de

la infancia. Las cifras de este periodo de redemocratización son elocuentes: en 2003, solo el 11,7% de los niños y niñas brasileños asistían a guarderías. En 2017, el promedio nacional se había triplicado hasta un 32,7% (IBGE, 2018). Sin embargo, incluso con esta ampliación, el acceso a las guarderías sigue sin estar garantizado para la mayoría de los infantes de 0 a 3 años y sus familias.

Esto ilustra cómo el cuidado infantil expresa también la configuración característica de la organización social y política del cuidado (Faur, 2014), cuya provisión se distribuye siempre entre las familias, el Estado, el mercado y la comunidad. Cabe señalar —y lo vemos en el ejemplo de las guarderías— que esta configuración es esencialmente dinámica y resulta de la intersección de diferentes ofertas y de las luchas por las redefiniciones en esta intersección. Una configuración que, en el caso brasileño, ha estado marcada por las relaciones de género, clase y raza.

Así, en la dinámica de implementación de los Centros de Educación Infantil (CEI), institución que emerge a raíz de la normativa, el Estado y el mercado se han entrelazado en la prestación de este servicio de cuidado extradoméstico de forma variable según espacios geográficos y para atender a diferentes grupos sociales. La participación de las guarderías privadas en São Paulo, por ejemplo, correspondía en 2018 a cerca del 25% del total de la matrícula de la población infantil de 0 a 3 años, muy cerca del promedio nacional, que es del 26% (IBGE, 2018). La oferta pública puede ser directa o mediante acuerdos con entidades. En el caso del municipio de São Paulo, por ejemplo, según los resultados de Moreno (2018), los CEI contratados corresponden a nada menos que el 65% de la oferta pública de guarderías del municipio y los CEI indirectos, el 18%.

En la organización de las políticas de atención de la infancia, el Estado brasileño en general y, en particular, la Alcaldía de São Paulo, donde se centró el estudio detallado de Moreno (2019), han movilizado a entidades sociales y filantrópicas que, según Teixeira y Andrade (2017), operan en su mayoría

como empresas. Esto repercute en las condiciones de trabajo y, sobre todo, en la remuneración de las trabajadoras dedicadas al cuidado extra doméstico de la infancia.

Además, en el Brasil, las diferencias y desigualdades entre las grandes regiones, así como entre las zonas rurales y urbanas, añaden complejidad al análisis de la organización social y política que sustenta el ejercicio del derecho al cuidado de la infancia. Así, además de ser insuficiente, el acceso a las guarderías es también desigual, sobre todo si se comparan las distintas regiones del país y los ingresos de las familias. Los datos de la PNAD 2017 de Educación mostraron que las regiones Sur y Sureste tuvieron las mayores tasas de escolarización de la población infante de 0 a 3 años: 40% y 39,2% respectivamente. La región Norte es la que presenta la tasa más baja (16,9%), seguida por el Medio Oeste (25,4%) y el Noreste (28,7%).

Teniendo en cuenta el nivel de ingresos per cápita de los hogares, la asistencia a la guardería de los infantes de 0 a 3 años pertenecientes a las familias del primer quintil (renta más baja) fue solo del 23,7%, mientras que entre los del quintil más alto alcanzó el 52,8%. Entre quienes no asisten a la guardería por falta de vacante o la falta de guarderías en su localidad de residencia, la desigualdad también es grande: el 33,9% corresponde a los más pobres (primer quintil), frente a sólo el 6,9% de los más ricos (quintil superior). El promedio nacional fue de 26,3% (IBGE, 2018).

A pesar de que las guarderías son los principales espacios extradomésticos de cuidado, los recientes indicadores elaborados en el Brasil sobre aspectos del cuidado de la infancia indican que una parte importante de las personas responsables de su cuidado (74,5%) consideran que las mejores condiciones para hacerlo estaban en el hogar (IBGE, 2017). **Esto revela la fuerza simbólica de la familia y, por lo tanto, la centralidad otorgada al hogar como el lugar de cuidados por excelencia.** Este valor también orienta las representaciones sociales del cuidado de las personas mayores en el Brasil.

Ante la falta de cupos en las guarderías y ante la incompatibilidad entre los horarios de trabajo de las madres y/o padres y los horarios de funcionamiento de las guarderías, existe una diversidad de estrategias utilizadas por las familias (en realidad, por las mujeres), que saca a la luz otras modalidades bajo las cuales se realiza el trabajo remunerado del cuidado de la infancia. **El cuidado no solo ocurre en instituciones de educación infantil, aun cuando las niñas y niños son atendidos por guarderías durante parte de su jornada: proliferan en el Brasil diferentes modalidades informales para el cuidado de la infancia.** En los barrios donde hay un déficit mayor de cupos en las guarderías, es frecuente encontrar mujeres que cuidan en sus propias casas a niños y niñas de familias vecinas, algunas a tiempo completo, otras antes o después del periodo en que asisten a la guardería o establecimiento de educación preescolar, dependiendo de la jornada de trabajo (y del tiempo de desplazamiento) de sus madres y/o padres. La remuneración y las responsabilidades, como el baño y la preparación de las comidas, se acuerdan individualmente entre las mujeres o con las familias. A su vez, el apoyo de la red familiar (especialmente abuelas y tías) puede darse con o sin compensación monetaria, pero basado en prácticas de reciprocidad marcadas por el intercambio de favores, ayudas y regalos (Vieira, 2017; Moreno, 2019).

Además, entre las familias con mayores ingresos, la asistencia a la guardería también se combina con el cuidado domiciliario cuando el padre o madre no puede hacerse cargo. En este grupo social, se realiza mediante la contratación de trabajadoras domésticas y/o niñeras (Sorj y Fontes, 2012). En la región metropolitana de São Paulo, por ejemplo, según datos de la Fundación Seade (2016), las mujeres representaban el 46% de la población ocupada en 2015. **Del total de mujeres ocupadas, las del servicio doméstico representaban el 13,1%. En el caso de estas trabajadoras domésticas, el cuidado era solo una de las tareas que realizaban.** En el caso concreto de las contratadas como «niñeras», la responsabilidad del trabajo doméstico

(limpieza, orden, preparación de comidas, etc.) también formaba parte de su rutina laboral diaria.

En resumen, **hay una diversidad de formas de combinar el cuidado extradoméstico con el cuidado doméstico de la infancia, según quién lo realiza, cómo lo realiza, dónde lo realiza y cómo es retribuido.** Esta pluralidad se basa en el desfase entre las demandas de estos sujetos de nuevos derechos y la capacidad de proporcionar lo que la norma establece como debido: cupos en guarderías públicas en horarios que puedan ser gestionados adecuadamente por las madres trabajadoras.

Entretanto, si esos beneficiarios, socialmente reconocidos como sujetos de derechos, fueron favorecidos, en mayor o menor medida, por los nuevos instrumentos normativos y políticas, lo mismo no se produjo cuando se observan los impactos sobre los derechos de las trabajadoras del cuidado y las políticas de protección asociadas al ejercicio de su trabajo, lo que trataremos en la sección subsiguiente.

«CUIDADORAS»: DESHACIENDO DEMANDAS POR DERECHOS ³¹

Cuando analizamos el movimiento que busca proteger los derechos de las trabajadoras de cuidado («cuidadoras»), vemos que, a diferencia de lo que ocurre con las y los beneficiarios de su trabajo —ya sean adultos mayores o infantes—, la sincronía con el proceso de redemocratización no es evidente. Esto se debe a que el tema del trabajo que se reconoce socialmente como «de cuidado» y, por consecuencia, los derechos asociados a él, se imponen en Brasil un poco más tarde, a partir del año 2000. Esta imposición se debe a la presencia de las cuidadoras domiciliarias, que desde entonces han entrado masivamente en el mercado.

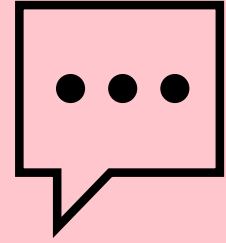
Para documentar lo reciente de esta entrada, analicé la colección del periódico *O Estado de São Paulo*, el más antiguo de Brasil, recubriendo desde fines del siglo XIX (Guimarães e Hirata, 2020). Tal análisis proporcionó un primer e incuestionable hallazgo: el carácter muy reciente de la implementación de la palabra «cuidador» en el vocabulario cotidiano en Brasil. Así, de los 2.091 registros recopilados entre 1875 y 2019, en casi todos ellos (96%) el uso de estas palabras se concentra en el intervalo de solo dos décadas: los años 2000 y 2010. Además, en el transcurso de este casi siglo y medio observado, vemos que el 80% de estos registros aparecen solo en los últimos nueve años, entre el 2010 al 2019.

Más interesante aún es que este crecimiento se hizo en sintonía con la consolidación del sentido contemporáneamente conferido al trabajo de cuidado, a saber, el de un trabajo remunerado, dirigido a seres humanos y (como aparece en los medios de comunicación) destinado a proporcionar bienestar a las personas mayores dependientes en sus residencias. Tal simbiosis terminó por hacer que la imagen de «cuidadora», transmitida en los medios, se convirtiera, por así decir, en un modo ligero de referirse a la «cuidadora de personas mayores», categoría que, de hecho, se convirtió en su sinónimo³².

La forma en que este trabajo fue acogido y difundido dejaba entrever un segundo sesgo importante en la representación socialmente compartida de lo que merecía llamarse «trabajo de cuidados»: **aun cuando otras mujeres, igualmente remuneradas, trabajaban en los domicilios proporcionando el cuidado, solamente cabía nombrar como «cuidadoras» a aquellas que se dedicaban al trabajo remunerado de atención de adultos mayores dependientes.** Sí, porque a las «niñeras», cuidadoras de las y los infantes, o a las «trabajadoras

³¹ El desarrollo de esta sección está anclado en argumentos y hallazgos empíricos que presenté con mucho más detalle en Guimarães e Hirata, 2020, especialmente en los capítulos 2 y 3.

³² Es interesante destacar que la Constitución de 1988 menciona que la casa es el lugar donde se espera que los adultos mayores sean cuidados. En este sentido, la simbiosis entre «cuidadora», «cuidadora a domicilio» y «cuidadora de adultos mayores» se hace eco de lo que explicita nuestra carta magna.



Hay una diversidad de formas de combinar el cuidado extradoméstico con el cuidado doméstico de la infancia, según quién lo realiza, cómo lo realiza, dónde lo realiza y cómo es retribuido.

domésticas», cuidadoras de las necesidades de los adultos autovalentes, no se atribuía, a juzgar por la prensa escrita de Brasil, la misma denominación de «cuidadoras».

Lo que vale en la gramática de las representaciones colectivas, también se observa en la gramática de las instituciones gubernamentales responsables por producir los datos respecto a este tipo de trabajo. De hecho, solo en 2002, con la entrada en vigor de una nueva Clasificación Brasileña de Ocupaciones (CBO), la actividad de las «cuidadoras profesionales» se hizo visible en las encuestas sociodemográficas brasileñas. La naturaleza y el contenido de su trabajo fueron definidos por primera vez. Sin embargo, dado que nombrar es establecer límites, los acercamientos y distancias entre las profesiones del cuidado fueron igualmente explicitados en el dispositivo regulador de la CBO. **Es interesante que la denominación «cuidador» se aplique solo a los servicios de cuidado a personas dependientes por edad («cuidadores de adultos mayores») o por alguna limitación o discapacidad («cuidadores en salud»).** El cuidado de la infancia, aunque se incluye en la misma familia ocupacional, es realizado por otras profesiones que, si bien corresponden al cuidado, no se refieren a sus trabajadores como «cuidadores», sino como «niñeras» o «madres sociales».

Sin embargo, si incluir la ocupación de «cuidadora» en la CBO produjo su reconocimiento por parte del (entonces existente) Ministerio de Trabajo y Empleo, esto no fue suficiente para producir la regulación de esta actividad profesional por parte del Estado (Debert y Oliveira, 2015). Por el contrario: en Brasil no existen garantías de empleo y derechos laborales asociados al ejercicio del trabajo profesional de cuidar, salvo el realizado por las y los profesionales de enfermería, que solo lo adquirieron en 1986. Esto denota que son diversos los niveles por medio de los cuales se ha establecido, progresivamente, el reconocimiento institucional de la actividad de cuidado como un trabajo profesional. Existe el nivel de estadísticas y registros sociodemográficos, que corre aparte del nivel de regulación de los

derechos laborales, que a su vez se distingue del reconocimiento formal de la profesión.

Pero hay un segundo elemento que marca el análisis del cuidado como profesión en el caso brasileño. En Brasil, sería imposible entender la realidad del trabajo profesional de cuidado sin tener en cuenta que forma parte de una pluralidad de formas del «cuidar», que pueden no ser reconocidas como «trabajo» o como «cuidado». De hecho, el trabajo profesional de las cuidadoras domiciliarias, además de reciente en su reconocimiento en el imaginario social (Guimarães e Hirata, 2020), está inmerso en un conjunto mucho más amplio de formas de trabajo domiciliario remunerado. Es decir, **cuando en los últimos 20 años surgió y se generalizó la figura de la «cuidadora» a domicilio, ya había ahí otras mujeres que realizaban trabajos remunerados de cuidados en los domicilios, las «empleadas domésticas».** Ellas trabajaban de cocineras, lavanderas, planchadoras, niñeras, aseadoras, etc. Cada una de ellas cuidaban de un aspecto de la vida cotidiana de las familias (de las clases media y alta).

Aunque efectivamente cuidan, estas trabajadoras domésticas no son vistas, no son contabilizadas y ni siquiera se sienten «cuidadoras». Esta desconexión entre la actividad real (de cuidar) y el reconocimiento profesional que les cabe (como «domésticas») impregna y organiza no solo su lugar en las estadísticas oficiales y en las interacciones de la vida cotidiana (incluso con las que pueden llamarse «cuidadoras»), sino que también configura su propia representación del significado de su trabajo.

Así, **las mujeres que realizaron el movimiento de reconversión identitaria a la condición de «cuidadoras», utilizaron su calificación tácita obtenida en el trabajo doméstico, ya sea remunerado (como antiguas «domésticas») o no remunerado (como «amas de casa») para recrearse como «cuidadoras domiciliarias» o «cuidadoras de adultos mayores», como se las suele llamar.** Al fin y al cabo, paradójicamente, cuidar era lo que habían hecho toda la vida. Pero, a través de este nombre alternativo, intentaron construir una nueva imagen para su trabajo, transformando el conocimiento

tácito en un conocimiento profesional sistematizado, de alguna manera legitimado (en formaciones más o menos rápidas) que las alejaban de la estigmatizada condición de «domésticas»³³.

Pero, por otra parte, este importante movimiento de diferenciación simbólica emprendido por las «cuidadoras» tiene lugar en un mercado de trabajo estructuralmente marcado (y también de larga data) por la presencia masiva de otras trabajadoras, igualmente remuneradas, ocupadas en satisfacer las necesidades y proveer el bienestar de las familias. A ellas —las «empleadas domésticas»— les cabía el ejercicio de un trabajo que, siendo pagado y del dominio de una relación pública y regular de trabajo, estaba privado, hasta la Enmienda Constitucional N°72 de 2013, de los derechos ofrecidos a los demás asalariados, poniéndolas en una posición social que las descalificaba como asalariadas.

En el caso de las trabajadoras domésticas, es notable que la Constitución «ciudadana» de 1988 restringió expresamente su acceso a una serie importante de derechos que había concedido a todos los demás trabajadores brasileños. Pasaron nada menos que 24 años, intercalados con muchas luchas de las «empleadas domésticas», antes de que, a través de la Enmienda Constitucional de 2013, esta condición de trabajadoras de segunda categoría fuese dejada atrás.

Antes de eso —e incluso con el movimiento de redemocratización y de ampliación de derechos en pleno desarrollo—, las condiciones de trabajo de las «domésticas» (caracterizadas por la ausencia de límites a la jornada laboral, ausencia de obligación del empleador de respetar el salario mínimo, sometimiento a formas de acoso y humillación, así como al despido sin causa y sin indemnización) actualizaban la experiencia de la servidumbre, que estaba, para la mayoría de ellas, en el origen de sus antepasados, afrodescendientes. Más importante aún, era el trabajo de cuidado —de los patrones, de las hijas

e hijos, de la casa— que esas empleadas realizaban. Cuidado que, entre tanto, jamás las había calificado como «cuidadoras». Por esta misma razón, hubo otros personajes que reivindicaron para sí la nueva forma de designación, argumentando que se trataba de un nuevo trabajo, especializado y diferente al que realizaban las «empleadas domésticas».

Irónicamente, la regulación de la profesión de cuidadora fue vetada por el Presidente de la República en julio de 2019, en una coyuntura política de claro retroceso en materia de derechos sociales y políticos en Brasil. A partir de entonces, los derechos laborales mínimos estarían asegurados solo para aquellas cuidadoras domiciliarias que quisieran (o pudieran) estar formalmente registradas como «trabajadoras a domicilio», es decir, que se pusieran al amparo de la Enmienda Constitucional N°72, del 2 de abril de 2013, fruto de la ardua lucha de las empleadas domésticas. Entre los derechos adquiridos como resultado de su (paradójica) subsunción en el mundo del empleo doméstico, se encuentran los siguientes: el límite para su jornada laboral, salario mínimo, pago de horas extraordinarias por trabajo nocturno, jubilación y prestaciones de protección por desempleo (como el seguro de desempleo).

Esta compleja amalgama de movimientos (simbólicos, económicos, políticos) mezclan las pretensiones de reconocimiento autónomo, por un lado, y la realidad del mercado y de las condiciones de trabajo, por otro, promoviendo la fluidez de las fronteras que delimitan las trabajadoras implicadas en la prestación profesional de cuidados en Brasil. Pero, sobre todo, muestra cómo, en el caso de las trabajadoras del cuidado, o bien no se les reconoce su estatus profesional y los derechos asociados a la relación laboral, o bien, cuando se les conceden derechos, no están asociados al reconocimiento de la actividad de cuidar, sino a la simple condición de trabajadora a domicilio. Por lo tanto, **allí donde hay derechos, no hay estatutos de cuidadora (como**

33 Por eso, entender cómo se configura el circuito del «cuidado como profesión» en Brasil requiere no solo reconocer la centralidad de dos actrices, las «cuidadoras» y las «domésticas», sino también explorar la fluidez de la frontera que delimita el trabajo profesional del cuidado.

en el caso de las «trabajadoras domésticas»); y ahí donde se reconoce el desempeño de la ocupación de cuidado, no hay derechos asociados a ellos (como en el caso de las «cuidadoras»).

CONCLUSIÓN

Si bien el proceso de redemocratización del Brasil trajo consigo importantes avances normativos en relación con los derechos de protección y bienestar de los grupos socialmente considerados «dependientes» (población mayor e infantil), **tal proceso no sentó las bases para una comprensión del cuidado como un derecho universal que abarcara a todos los brasileños, beneficiarios o cuidadores.**

Más aun, persistió el sesgo familiarista que ha sido la característica de nuestros institutos normativos. De ahí que **el Estado siguió siendo un protagonista complementario, que se activaba solo cuando la familia fallaba.** Por todo ello, las políticas públicas en este ámbito siguieron siendo concebidas y gestionadas como políticas de gobierno —antes que como política de Estado—, quedando restringidas a las limitaciones y prioridades presupuestarias negociadas en cada coyuntura y, como tales, reversibles en el tiempo.

En resumen, desde el punto de vista de las y los beneficiarios de los cuidados, la redemocratización

institucionalizó una «canasta de derechos» que, aunque mucho más amplia, no dejaba de ser una lista de «cuasi derechos», por decirlo de algún modo, dada la vulnerabilidad de la nueva agenda normativa frente a la pauta política y a las restricciones presupuestarias. Desde el punto de vista de las proveedoras de cuidado, la situación ha sido aún más delicada, ya que la ampliación de sus derechos ha sido escasa para algunas de ellas (como las «trabajadoras domésticas») o incluso inexistente para otras (como las «cuidadoras»), privadas de reconocimiento profesional y de protección de sus condiciones de trabajo.

Cuando el retroceso político que afectó a los derechos asociados al cuidado se combinó con la crisis económica y sanitaria, quedaron aún más en evidencia las vulnerabilidades a las que están expuestas las personas beneficiarias y cuidadoras.

De este modo, podría decirse que **Brasil ofrece un buen ejemplo de lo débil que pueden ser las garantías de supervivencia de las políticas de cuidados cuando existe una escasa regulación constitucional del derecho al cuidado.** En contraposición a este ejemplo, queda el desafío de hacer valer el cuidado como un derecho universal: de ahí la importancia de iniciativas de acción ancladas en los sistemas públicos e integrales de cuidados.

BIBLIOGRAFÍA

- Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Debert, G. G., Destro de Oliveira, G. (2016). «Os Dilemas da Democracia nos Conselhos de Idosos». En de Oliveira, A.; Camarano, A. A.; Giacomini, K. C. (orgs.) *Política nacional do idoso: velhas e novas questões*. Rio de Janeiro, IPEA, pp. 515-535.
- Debert, G.; Guimarães, N.A.; Hirata, H. (2020). «Vieilissement et inégalités sociales: le cas du Brésil». En *Retraite et Société*, V. 84, pp. 98-120.
- Debert, G.; Oliveira, A. (2015). «A profissionalização da atividade de cuidar de idosos no Brasil». *Revista Brasileira de Ciência Política*, N°18. Brasília, septiembre – diciembre, pp. 7-41.

- Faur, E. (2014). *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Guimarães, N.A.; Hirata, H.; Posthuma, A. (2018). «O trabalho de cuidado. Balanço e primeiras reflexões a partir do caso brasileiro». Apresentado en el «Taller Inaugural de la Red Latinoamericana de Estudios del Trabajo». S. Paulo, p. 55.
- Guimarães, N.A.; Hirata, H. (2020). *O Gênero do Cuidado. Desigualdades, significações e identidades*. Cotia, S.P. Ateliê.
- IBGE (2018). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2017, Rio de Janeiro, IBGE.
- Jaccoud, L.; Mesquita, A. C.; Barreto de Paiva, A. (2017). O Benefício de Prestação Continuada na Reforma da Previdência: Contribuições para o Debate. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Nº 2301, Brasília, Rio de Janeiro, IPEA.
- Kerstenetzky, C. (2017). «Foi um pássaro, foi um avião? Redistribuição no Brasil do século XXI». *Novos Estudos CEBRAP*, V. 36 (02), julio de 2017, pp. 15-34.
- Moreno, R.F.C (2019). *Entre a família, o Estado e o mercado: mudanças e continuidades na dinâmica, distribuição e composição do trabalho doméstico e de cuidado*. Tesis de Doctorado en Sociología, Universidad de São Paulo.
- Soares, S. S. D. (2010). «O ritmo na queda da desigualdade no Brasil é aceitável?». *Revista de Economia Política*, V. 30, n. 3/2010, pp. 364–380.
- Sorj, B.; Fontes, A. (2012). «O “care” como um regime estratificado: Implicações de gênero e classe social no Brasil». En Hirata, H., Guimarães, N. A (orgs.), *Cuidado e cuidadoras: as várias faces de trabalho do care*. São Paulo: Editora Atlas, pp. 103-116.
- Teixeira, M.; Andrade, H. (2017). «Terceirização no serviço público e de cuidados na cidade de São Paulo». En Leone, E., Krein, J. D.; Teixeira, M. (orgs.), *Mundo do trabalho das mulheres: ampliar direitos e promover a igualdade*. Campinas. CESIT.
- Vieira, P. P. F. (2017). *Trabalho e pobreza no Brasil entre narrativas governamentais e experiências individuais*. Tesis de Doctorado en Sociología, Universidad de São Paulo.

DESAFÍOS Y ESTRATEGIAS PARA AVANZAR LA AGENDA DE LOS CUIDADOS: REFLEXIONES A PARTIR DEL CASO DE ARGENTINA

Corina Rodríguez Enríquez

*Doctora en ciencias sociales e investigadora
independiente del Consejo Nacional de Investigaciones
Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina.*

La agenda de los cuidados parece hoy más actual, vigente y urgente que nunca. Los mensajes que desde hace décadas los feminismos han empujado se vieron visibilizados y reconocidos socialmente con mucha contundencia en el contexto de la crisis provocada por la pandemia de la Covid-19.

Varios aspectos pueden resaltarse: i) el carácter esencial del trabajo de cuidados; ii) la organización de los cuidados como nudo de reproducción de la desigualdad; iii) el trabajo de cuidados no remunerado como garante de última instancia de los cuidados (por ejemplo, cuando impera el lema «quédate en casa»; iv) la persistencia de los sesgos de género en la resolución de las necesidades de cuidado; v) la relevancia de los arreglos comunitarios de cuidado para ciertos sectores sociales; y vi) la importancia de que el tema se tome en cuenta a la hora de implementar políticas públicas (más allá de las políticas específicas de cuidado)

y, en particular, a la hora de tomar medidas de emergencia.

Pero la pandemia también nos trajo nuevas preguntas: i) ¿qué tan adecuada es nuestra agenda, tan orientada a la demanda de políticas públicas?; ii) ¿qué tan presente tenemos la articulación que se da entre las políticas públicas y los actores relevantes en los territorios?; iii) ¿qué tanta capacidad de adaptación a circunstancias inesperadas y extremas tendrían los sistemas de cuidados que estamos sugiriendo construir en nuestros países?; y iv) ¿qué mecanismos de protección (sanitarios y sociales) pueden servirle a las personas que realizan actividades de cuidado remuneradas en contextos como los de la actual crisis?

A continuación, veremos algunas líneas para sumar a esta reflexión, para pensar sobre lo que está aconteciendo y sobre los desafíos para fortalecer y empujar una agenda transformadora de cuidados en la región.

El incremento de la presión sobre el trabajo de cuidados y sobre los tiempos

A más de un año de la declaración de la pandemia y del aumento de los contagios en la región, las evidencias ya son sólidas para afirmar que este contexto ha incrementado la presión sobre el trabajo de cuidados (remunerado y no remunerado). La combinación de mayores cuidados necesarios por el contexto sanitario, desarreglo de los arreglos de cuidado habituales (por interrupción de la presencia en las escuelas, aislamientos obligatorios que dificultan la movilidad de las personas dedicadas a tareas de cuidado remuneradas) y la imposición de teletrabajo ha derivado en mayores cargas de cuidado, menores alternativas para atenderlas, deterioro en las condiciones de trabajo y las remuneraciones de las trabajadoras del cuidado, y mayor demanda sobre los tiempos de trabajo (remunerados y no remunerados).

La profundización de las desigualdades

Contrariamente a la sensación de un virus democrático, que puede contagiarnos a todas las personas por igual, los efectos de esta pandemia ya se avizoran como profundizadores de las desigualdades existentes. Una dimensión evidente de profundización de las desigualdades refiere a las implicancias que la pandemia y las medidas tomadas para enfrentarla tienen sobre el acceso a ingresos y las condiciones de empleo remunerado de las personas. Hay varios elementos para apuntar en este sentido.

En primer lugar, las personas más afectadas son aquellas en arreglos laborales y de ingresos más precarios, entre las cuales las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas. Las personas ocupadas en empleos asalariados no registrados y en

empleos informales son quienes enfrentan mayores riesgos de pérdida del empleo y/o de pérdida parcial o total de sus remuneraciones.

En segundo lugar, hay ocupaciones feminizadas especialmente expuestas en esta situación de pandemia: las trabajadoras de la salud y las trabajadoras de casas particulares.

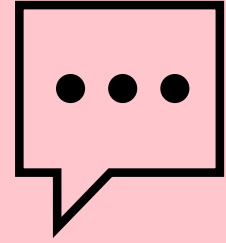
En tercer lugar, la opción de teletrabajo como mecanismo para preservar el empleo y el ingreso también revela las aristas de la desigualdad. Resulta una opción posible solo para cierto tipo de ocupaciones (en general, más calificadas), en algunos sectores de actividad y bajo determinadas condiciones (buena conexión a internet, equipamiento adecuado, etc.). Esto, a su vez, genera nuevas presiones sobre los tiempos y los trabajos, presiones que las mujeres padecen en mayor proporción que los varones. **El teletrabajo implica que se desdibujan los límites entre el trabajo productivo y reproductivo, jornadas laborales más extensas, imposibilidad de desconexión y una presión adicional sobre los arreglos de cuidado.**

En cuarto lugar, la situación de pandemia profundiza la precariedad de la vida de las personas migrantes. Laburando en mayor proporción en ocupaciones informales, el riesgo de la pérdida de empleo e ingresos es mucho mayor en esta población. Como ya se mencionó, en Argentina, la presencia de trabajadoras migrantes es notoria en el sector de salud y en el servicio doméstico, lo que las pone en la primera línea de exposición al riesgo. A esto se suman las mayores dificultades experimentadas en relación con las posibilidades de movilidad, de regreso a sus países de origen o de reunificación familiar (Naciones Unidas, 2020).

El regreso del Estado, ¿con más «maternalismo» social?

Las implicancias de la pandemia sobre la vida de las personas no dependen solamente del contexto, las condiciones preexistentes, la posición

³⁴ Sigo aquí a Rodríguez Enríquez (2020a y 2020b).



El teletrabajo implica que se desdibujen los límites entre el trabajo productivo y reproductivo, jornadas laborales más extensas, imposibilidad de desconexión y una presión adicional sobre los arreglos de cuidado.

económica y social, sino también de las respuestas de política pública que los gobiernos implementan. En este sentido, la pandemia ha funcionado globalmente como una especie de «retorno del Estado». En todos los países del mundo, los Estados han tenido una respuesta activa, incluso en los casos «negacionistas» de la pandemia (como Brasil y hasta el propio Estados Unidos) que, aun siendo resistentes a aplicar medidas de aislamiento que implicaran paralización de la economía, han tenido una presencia innegable en la atención de las consecuencias de la pandemia sobre los sectores económicos (mediante subsidios a las empresas) y sobre las personas (mediante transferencias monetarias).

En el caso de Argentina, el gobierno ha tenido una temprana presencia activa tanto con medidas de corte sanitario (como el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio, ASPO), como con medidas de protección laboral y apoyo económico³⁵. En algunas de estas medidas se puede reconocer la consideración específica de dimensiones de género. Por ejemplo, la disposición de licencias remuneradas para trabajadores con niños y niñas a cargo al momento del cierre de las escuelas (antes del establecimiento del ASPO), la obligatoriedad del mantenimiento de la remuneración para las trabajadoras de casas particulares (medida que, en la práctica, ha sido de cumplimiento muy parcial), la consideración del trabajo de asistencia en el cuidado a personas dependientes como una actividad esencial desde el inicio mismo del ASPO y protocolos específicos para actuar frente a situaciones de violencia de género en el contexto de ASPO³⁶. Se puede presumir que la consideración de la perspectiva de

género en las medidas de emergencia tomadas por el gobierno se ha visto influenciada positivamente por la jerarquización de la institucionalidad para las mujeres, los géneros y la diversidad (con la reciente creación del respectivo ministerio) y con la perspectiva feminista de quienes han ocupado esos lugares institucionales.

Las medidas de apoyo económico adoptadas resultan más controvertidas desde la perspectiva de género y feminista. Dos fueron los mecanismos principales utilizados por el gobierno argentino para hacer frente a las implicancias económicas de la emergencia. Por un lado, la asistencia a la población fundamentalmente a través del reforzamiento y la expansión de las transferencias monetarias condicionadas. Por otro lado, la asistencia a los sectores económicos a través de subsidios parciales para el pago de salarios y acceso a créditos subsidiados.

En el caso de las transferencias monetarias, el sesgo maternalista de las políticas preexistentes hizo que las mujeres (madres) se vieran especialmente alcanzadas por las medidas iniciales (bono adicional para beneficiario y beneficiarias de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y monto adicional en la Tarjeta Alimentar). Por su parte, el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)³⁷ podría, por el contrario, haber presentado sesgos de género. Siendo un ingreso familiar y no individual, y pudiendo existir solo un beneficio por familia, podría llevar a que, dadas las relaciones de género dentro de los hogares, sea el varón quien con mayor probabilidad lo solicite y lo perciba. Sin embargo, la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) (2020) informó que, en el

³⁵ En el siguiente sitio web se puede ver el listado de las medidas que, cronológicamente, fue implementando el gobierno argentino: <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/medidas-gobierno>

³⁶ El conjunto de acciones específicas tomadas para abordar el problema de la violencia de género en contexto de pandemia puede verse aquí: <https://www.argentina.gob.ar/generos/medidas-en-materia-de-genero-y-diversidad-en-el-marco-de-la-emergencia-sanitaria>.

³⁷ El IFE es una transferencia monetaria mensual de \$10.000 por hogar, destinada a i) trabajadores y trabajadoras informales; ii) trabajadoras de casas particulares; iii) monotributistas sociales; y iv) monotributistas de categoría A y B. Puede verse más información en <https://www.anses.gob.ar/informacion/ingreso-familiar-de-emergencia>.

primer pago del IFE, que alcanzó a 8,9 millones de personas, el 55,7% de las personas beneficiarias fueron mujeres (y 44,3% varones).

Esto podría ser explicado principalmente por tres fenómenos: por un lado, la desigualdad de género se siente más en los estratos más vulnerables de la población; por el otro, en caso de haber más de un/a solicitante por hogar, se le dará prioridad a la mujer; y, finalmente, alrededor del 27% de los beneficios de IFE se otorgaron a titulares de AUH, donde la proporción de mujeres supera al 90% (Anses, 2020: 8).

La otra gran línea de intervención es el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP). Uno de los componentes de este programa es un beneficio para las empresas, por el cual el Estado paga parte del salario de sus trabajadores y trabajadoras registrados³⁸. En la medida en que las mujeres están subrepresentadas en el empleo formal, es probable que este beneficio las alcance en menor proporción. Pero, como a su vez el programa tiene un tope en la proporción de salario que subsidia, es probable también que beneficie en mayor medida a las personas asalariadas registradas de menores ingresos, entre las que las mujeres se encuentran sobrrrepresentadas.

En síntesis, **la crisis se asienta en estructuras con desigualdades de género y socioeconómicas persistentes (en el acceso a empleos de calidad, en el acceso a ingresos monetarios, en los arreglos del cuidado)**. Las políticas públicas implementadas para enfrentar la situación sanitaria han reforzado algunos de estos aspectos (como es el caso del ASPO), mientras aquellas implementadas para paliar la situación han intentado considerar algunas de las dimensiones de género, pero no han evitado resultar insuficientes, tanto más cuanto mayor es la extensión en el tiempo de la actual situación.

Los avances en la agenda de los cuidados en Argentina

El inicio de la pandemia coincidió en Argentina casi exactamente con el cambio de gestión en el gobierno nacional (con el fin del gobierno de Mauricio Macri, sostenido por una alianza de derecha, y la asunción de Alberto Fernández, apoyado por una alianza de diversos sectores vinculados al histórico partido justicialista).

Este cambio implicó algunas novedades y avances concretos en materia de la agenda de los cuidados. El primer paso, como ya se mencionó, fue la creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, lo que implicó la mayor jerarquización institucional histórica de las áreas dedicadas específicamente a los problemas de la desigualdad de género y los derechos de las mujeres y las diversidades. **Dentro del flamante ministerio, se creó una Dirección Nacional de Políticas de Cuidado, lo que da cuenta de una voluntad política explícita de mover esta agenda.**

A partir de aquí, y con todas las dificultades propias del contexto, se han ido dando algunos pasos iniciales, que se sintetizan a continuación:

Construcción de un mapa federal de cuidados: se viene avanzando en la construcción de un mapa federal de cuidados que sistematice, desde un diseño georreferenciado, la oferta y demanda de ellos. Los objetivos son múltiples e incluyen los siguientes: i) proveer información para la gestión de políticas, que permita identificar con facilidad la posible solución a demandas de cuidado dentro de la oferta existente; ii) proveer información para la identificación de déficits de cuidado que informe a las políticas públicas encargadas de atenderlos; iii) proveer información útil para las personas trabajadoras del cuidado, que permita vincular potenciales demandas de este trabajo con su oferta; y iv) sentar las bases para un futuro sistema de información integrado de cuidados que implique incorporar en el diseño de futuras políticas de cuidado,

³⁸ El subsidio puede alcanzar hasta el equivalente a dos salarios mínimos (\$33.750). Puede verse más información sobre este programa aquí: <https://www.argentina.gob.ar/produccion/medidas-pymes-covid/atp>.

mecanismos de generación y sistematización de la información.

Creación de una mesa interministerial de cuidados³⁹: surge como parte del proceso hacia la creación de un sistema nacional integral de cuidados y en el entendimiento del desafío institucional que implica, dada la variedad de agencias que se verían involucradas en las prestaciones de esos servicios, en la regulación de dimensiones del cuidado y en su articulación con otras prestaciones dentro del sistema de protección social y de políticas públicas de diversas áreas. Esta instancia reúne 14 organismos del Poder Ejecutivo Nacional⁴⁰ con el objetivo de debatir y planificar políticas que contribuyan a transformar la organización social del cuidado. Uno de sus primeros resultados ha sido la elaboración de un documento que busca establecer «acuerdos conceptuales y operativos para la construcción de un lenguaje en común, un marco de sentido y un contexto de articulación» para direccionar el trabajo de la mesa en pos de «redistribuir y reconocer a los cuidados como una necesidad, como un trabajo y como un derecho»⁴¹. La mesa también ha sido clave para articular políticas vinculadas con el cuidado en el marco de la emergencia sanitaria.

Campaña Nacional Cuidar en Igualdad: se plantea dos objetivos centrales: i) recuperar en clave federal territorial conceptualizaciones, saberes, conocimientos y prácticas preexistentes en los distintos territorios en torno a los cuidados que permitan detectar prioridades que nutran la formulación de

política pública en esta materia; y ii) propiciar la sensibilización federal en relación con las prácticas y políticas de cuidados desde un enfoque integral, federal y de igualdad de género, promoviendo mayor conciencia y corresponsabilidad colectiva sobre el derecho a cuidar y a recibir cuidados⁴². La principal línea de acción de esta campaña la constituyen los parlamentos territoriales de cuidado, que son «espacios de confluencia y diálogo de lógicas multiactorales en los territorios de carácter comunitario, institucional-estatal, académicas y culturales», de cuyo intercambio se espera la «generación de pisos de consensos colectivos que nutrirán la agenda pública de cuidados». A la vez que se busca sensibilizar sobre el tema, estos espacios permiten conocer las demandas específicas, las condiciones en las que las mismas se construyen, los actores relevantes y tanto los consensos como las tensiones que podrían aparecer a la hora de avanzar con la implementación o expansión de políticas concretas.

Comisión Redactora de un anteproyecto de ley para un sistema integral de cuidados con perspectiva de género: reúne a un número acotado de personas expertas en la materia que tendrán la misión de proponer una ley que enmarque normativamente un futuro sistema nacional integral de cuidados, establezca sus principios rectores, sus componentes, su gobernanza, la población prioritaria a la que buscará atender, las prestaciones que debería incluir, los agentes prestadores, así como los mecanismos de financiamiento que deberían garantizar su funcionamiento.

³⁹ Para más información, se sugiere revisar en la siguiente página web: <https://www.argentina.gob.ar/generos/cuidados/mesa-interministerial-de-politicas-de-cuidado>

⁴⁰ Los organismos que integran la mesa interministerial incluyen los siguientes ministerios y organismos: Ministerio de Desarrollo Social; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Educación; Ministerio de Salud; Ministerio de Economía; Ministerio de Desarrollo Productivo; las agencias Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI); la Agencia Nacional de Discapacidad (Andis); la Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses); la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP); el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec); el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (Inaes); y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

⁴¹ «Hablemos de cuidado. Nociones básicas hacia una política integral de cuidados con perspectiva de género», disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mesa-interministerial-de-politicas-de-cuidado3.pdf>

⁴² Ver más sobre esta campaña aquí: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/campananacionalcuidarenigualdad.pdf>

Los desafíos para avanzar la agenda de los cuidados en Argentina y en la región

¿Qué preguntas, aprendizajes, desafíos se pueden extraer de lo avanzando hasta ahora en la agenda de cuidados en Argentina y la región, en el contexto de crisis pandémica? A continuación, algunos apuntes para la discusión:

El contenido de la agenda y sus prioridades

Existe consenso regional en que la agenda de los cuidados debe estar enfocada en avanzar hacia un paradigma de corresponsabilidad social en los cuidados. Para ello, se sugiere la necesidad de avanzar en cinco R: Reducir, Reconocer, Remunerar, Redistribuir, Representar.

Las propuestas para avanzar en estas cinco R incluyen: i) expansión (en términos de cobertura) y ampliación (en términos de beneficios) de los esquemas de licencias (maternales, paternales, parentales, familiares); ii) expansión de la provisión de servicios de cuidado en la lógica de construir sistemas integrales; iii) expansión de provisión de alternativas de cuidado en los espacios laborales (desde espacios físicos, hasta subsidios monetarios para su contratación en el mercado); iv) valorización monetaria de la contribución económica del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, como estrategia para visibilizar, reconocer y disputar por los recursos necesarios para su redistribución; v) mejoramiento de las condiciones de empleo de las trabajadoras de casa particular mediante ratificación del Convenio 189 de la OIT y políticas específicas para su efectividad; y vi) sensibilización sobre los estereotipos de género en el cuidado, para avanzar en la necesaria transformación cultural que acelere la redistribución de los trabajos y tiempos de cuidado.

Una primera pregunta que surge de esta batería de propuestas es si se puede avanzar en simultáneo en todas o deberíamos priorizar. La respuesta, obviamente, depende de los casos nacionales. Desde el caso de Argentina, se pueden señalar algunas consideraciones. La primera es

que, dada la desigualdad observada en la organización social del cuidado y la segmentación en la participación en el mercado laboral y los empleos, las propuestas atadas a la posición de las personas en el mercado laboral (como pueden ser los esquemas clásicos de licencias) resultan menos efectivas, ya que alcanzan a una proporción reducida (y en algún sentido privilegiada) de la población trabajadora.

Más efectiva para lograr transformaciones estructurales pareciera ser la expansión de los servicios de cuidado, con una lógica de universalidad en su cobertura y calidad, para atender las demandas de cuidado de población dependiente, no solamente niños, niñas y adolescente, sino, crecientemente, personas mayores y personas con discapacidad.

La expansión de estos servicios debiera tomar en cuenta la diversidad de necesidades y evitar las recetas estándar. También debería construirse sobre la base de la articulación entre los actores de la organización social del cuidado. **El liderazgo del Estado es clave, pero es necesario que la acción estatal se nutra de las experiencias de cuidado que ya existen.** Esto es especialmente relevante en relación con los arreglos comunitarios.

También **sería importante que el involucramiento del sector privado sea concreto y vaya en el sentido de la corresponsabilidad en los cuidados y no de su mercantilización.** La responsabilidad del sector privado radica en facilitar los arreglos de cuidado de quienes trabajan en empresas privadas y asumir parte de ese costo. Adicionalmente, debería fortalecerse la regulación de las prestaciones privadas, para garantizar estándares básicos de calidad, así como formalidad y adecuadas condiciones de empleo para las personas que sean contratadas por las empresas proveedoras de cuidado. El avance en sistemas de registro de los proveedores mercantiles de cuidado puede contribuir a regular y coordinar esta dimensión de su oferta.

Finalmente, todos los avances en la ampliación y gestión de servicios de cuidados deben mantenerse en alerta para operar en un sentido

transformador. Esto es, **mantener presente el objetivo de corresponsabilidad social y de género.**

Los sistemas nacionales de cuidado no pueden sostenerse, nuevamente, sobre el trabajo exclusivo de las mujeres.

Los trabajos de cuidado

La agenda por el reconocimiento, remuneración adecuada y buenas condiciones de los trabajos de cuidado es una agenda urgente, no exenta de controversias. Planteo algunas para sumar a la discusión:

¿Cómo pretendemos, desde una perspectiva feminista, que se materialice el reconocimiento del trabajo de cuidado, en particular del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado?

- » La alternativa de la remuneración como forma de reconocimiento opone a la mejora que podría implicar en las condiciones materiales de vida el impacto que podría tener en la consolidación del trabajo de cuidados como un trabajo de mujeres. ¿Cómo esquivar este dilema?
- » La alternativa del reconocimiento vía sistema previsional ha mostrado impactos positivos en las condiciones materiales de vida de ciertos sectores, pero también ha demostrado ser insuficiente (quienes entran al sistema previsional por estas alternativas, no pueden evitar recibir pagos bajos). Esto también atrapa el debate en la discusión más estructural sobre la sostenibilidad de los sistemas previsionales y, además, consolida el rol cuidador de las mujeres.
- » La alternativa de reconocimiento vía estimación monetaria del trabajo no remunerado ha demostrado ser útil para visibilizar el tema, para abrir espacios de diálogo con la gestión de las políticas públicas y, eventualmente, disputar por los recursos. Pero es difícil ver un impacto concreto de las estimaciones del reconocimiento material de

este trabajo en las mejoras de sus condiciones de empleo y en su redistribución.

¿Cuáles son las estrategias que se han mostrado efectivas en la implementación de los compromisos que implica el Convenio 189 de la OIT (tal vez Uruguay nos pueda enseñar algo al respecto) y qué tan transmisibles son esas estrategias a otros casos nacionales? ¿Cómo podemos superar la dimensión clasista que aún conservan las relaciones de empleo del trabajo en casas particulares?

La gestión de la información

La gestión de la información sobre necesidades de cuidado y alternativas para atenderlas es un punto importante para lograr mayor impacto, reducir los déficits y acelerar la transformación hacia la corresponsabilidad social. **La construcción de mapeos de cuidados, con componentes de georeferenciación, hoy aparecen como elementos constitutivos de los sistemas de cuidado.**

- » ¿Qué nos enseñan las experiencias existentes y en construcción (Uruguay, Bogotá, Ciudad de México, Argentina) sobre el estado de la información necesaria para mapear e integrar oferta y demanda de cuidados?
- » ¿Cuál es el piso de información con el que deberíamos contar para optimizar la gestión de los sistemas de cuidados?
- » ¿Qué desafíos específicos enfrentan los países con divisiones jurisdiccionales que involucran autonomía en la gestión de algunos componentes del sistema?
- » ¿Qué esquema básico de sistemas de registros debería ser parte de estos mapeos? ¿Cómo podemos mejorar la producción y gestión de información sobre la provisión de cuidados en el sector privado?



Imagen cedida por ComunidadMujer.

» ¿Qué mecanismo de acceso público a la información sobre cuidados debería incluir los sistemas de manera de permitir el monitoreo ciudadano de la gestión de las políticas de cuidado, así como favorecer la participación en la misma?

LA CUESTIÓN DE LOS RECURSOS Y SU FINANCIAMIENTO

Los países de la región se enfrentan a restricciones fiscales que suelen utilizarse como primer argumento de resistencia a la implementación de políticas de cuidado y al liderazgo del Estado en la provisión de esos servicios. También suele ser la excusa detrás del proceso persistente de mercantilización del cuidado y de privatización de su provisión. Podemos hacer varias consideraciones al respecto.

En primer lugar, la pandemia de la Covid-19 puso de manifiesto que el manual ortodoxo de disciplina fiscal puede guardarse en el cajón cuando hay voluntad política. En esta ocasión, fue movida por la desesperación y el temor a las implicancias de una crisis sanitaria y humanitaria, pero que bien puede estar impulsada por otros incentivos como, por ejemplo, construir una sociedad más igualitaria.

En segundo lugar, **la discusión sobre las políticas de cuidado no puede separarse de la discusión sobre su financiamiento.** Y esta última debería ser parte de una agenda urgente de reformas tributarias en la región que procure ampliar la recaudación ganando progresividad y que para ello incluya lo siguiente: i) el fortalecimiento de los esquemas de tributación sobre los ingresos personales, dotándolos de mayor progresividad; ii) la implementación de tributos sobre la riqueza, de manera permanente y no como contribución en la emergencia; iii) el fortalecimiento de la imposición sobre las actividades extractivistas; iv) acciones para controlar la evasión y elusión tributarias, y abordar el problema estructural de los flujos financieros ilícitos; y v) coordinación tributaria regional para facilitar los tres puntos anteriores.

Finalmente, al prever la posibilidad de ampliar recursos tributarios y mecanismos de financiamiento público, debería evaluarse la posibilidad de establecer mecanismos que incrementen gradualmente la asignación de recursos a las políticas de cuidado, por ejemplo, a través de compromisos explícitos de incremento de esta asignación como porcentaje del PIB o de la recaudación.

LA ESTRATEGIA PARA AVANZAR LA AGENDA Y LAS POLÍTICAS

Las experiencias donde más se ha avanzado tanto en impulsar la agenda como en la implementación concreta de políticas de cuidado dejan también algunas enseñanzas y desafíos. Enumero algunas para la discusión:

» **Consolidar una demanda social que, al visibilizar las desigualdades atadas a la injusta organización social del cuidado, reclame el liderazgo del Estado y el rol clave de sus políticas para la transformación.** En el caso en Uruguay, desde una alianza estratégica de la sociedad civil y la academia, se incidió en la esfera política y de política pública, encontrándose en su momento un gobierno receptivo a esta agenda. En Argentina, la demanda social se fue consolidando en simultáneo con la movilización masiva feminista que acompañó al movimiento Ni Una Menos (contra la violencia de género) y el activismo que consiguió la aprobación de la interrupción voluntaria del embarazo. Fue el cambio de gobierno, la creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, y la presencia de feministas en su gestión lo que permitió traducir ese activismo feminista en una agenda concreta de políticas públicas que van avanzando.

» **Construir procesos participativos, que permitan que las voces de distintos sectores sociales se vean reflejadas en la manera en que se diseñan e implementan las políticas.** En el caso de Argentina, el desarrollo de parlamentos territoriales

de cuidado, así como las instancias consultivas con la comisión redactora del anteproyecto de ley de sistema nacional de cuidados son un intento de dar esos espacios de participación. Procurar la diversidad de voces y dar respuesta genuina a las demandas que allí se expresan es un desafío complejo.

» **Comprometer a actores sindicales parece ser una dimensión clave**, particularmente en aquellos países donde los sindicatos son potentes y el nivel de trabajadoras y trabajadores asalariados es elevado. Sin embargo, que la agenda de los cuidados penetre las organizaciones sindicales, caracterizadas en muchos casos por liderazgos machistas, es un desafío previo y aún difícil.

» **Elaborar diagnósticos sólidos sobre la forma de la organización social del cuidado** y los déficits existentes es una herramienta potente para fortalecer las estrategias anteriores.

» **Contar con personas comunicadoras** con llegada a audiencias masivas puede facilitar los procesos anteriores.

» **Las movilizaciones sociales (a la chilena, a la ecuatoriana, a la peruana) han tomado el tema de los cuidados como parte de las reivindicaciones** y es allí, en la movilización social, donde los cambios pueden comenzar a operar efectivamente.

» Tal vez algo positivo a rescatar del contexto de pandemia haya sido su capacidad para visibilizar a los cuidados, reconocer el trabajo de cuidados como esencial y demostrar que la capacidad de las mujeres para funcionar como cuidadoras de última instancia no es infinita. En este sentido, se plantea como un escenario propicio para plantearlos como eje de la recuperación transformadora.

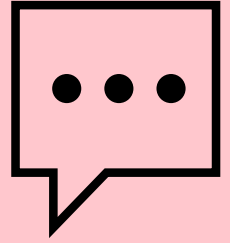
BIBLIOGRAFÍA

Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses, 2020). *Boletín IFE I-2020: Caracterización de la Población Beneficiaria*. Buenos Aires: Anses.

Naciones Unidas (2020). *Covid-19 en Argentina: Impacto socio-económico y ambiental*. Buenos Aires: Naciones Unidas.

Rodríguez, C. (2020a). «Perspectiva feminista en la pandemia y más allá». En J. P. Bohoslavsky (ed.), *Covid-19 y derechos humanos. La pandemia de la desigualdad*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Rodríguez, C. (2020b). «De la profecía autocumplida a la sostenibilidad de la vida». En C. Carrasco y N. Quiroga (comps.), *Reexistiendo en Abya Yala. Desafíos de la Economía Feminista en tiempo de pandemias*. Buenos Aires: Madreselva.



No basta con tener una ley. Más allá de que ello es un paso fundamental, también hay que lograr que todos los actores políticos comprendan durante el proceso de implementación que los cuidados son un eje fundamental para la vida en sociedad.

LOS MÚLTIPLES DESAFÍOS DE INSTALAR UN SISTEMA DE CUIDADOS: APRENDIZAJES DE LA EXPERIENCIA DE URUGUAY

Soledad Salvador Alonso

Economista e investigadora del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (Ciedur) de Uruguay

El objetivo de este texto es presentar la estrategia de incidencia que implementó la sociedad civil en alianza con la academia para colocar el tema de los cuidados en la agenda pública en Uruguay. Para ello, contó con el apoyo de las agencias de Naciones Unidas que dieron marco y financiaron varias de las actividades desarrolladas para cumplir con ese objetivo.

Uno de los marcos institucionales más relevantes fue el Consenso de Quito (de agosto de 2007) que tomó el tema del trabajo no remunerado como uno de los grandes temas de la Conferencia y consagró el derecho a los cuidados como un derecho humano.

La presentación se compone de tres temas:

» 1. ¿Cómo se instaló el tema en la agenda pública?

» 2. ¿Cómo se avanzó hacia la consagración de la ley?

» 3. Los desafíos actuales en el marco de un cambio de gobierno.

¿CÓMO SE INSTALÓ EL TEMA EN LA AGENDA PÚBLICA?

En 2003, el Grupo de Investigación de Sociología de Género⁴³ realizó la primera encuesta de uso del tiempo en Uruguay, representativa del área metropolitana⁴⁴. En base a los resultados que se obtuvieron con esa encuesta, se promovió el levantamiento de la primera encuesta a nivel nacional por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en el año 2007, como un módulo de la Encuesta Continua de Hogares.

⁴³ Conducido por Rosario Aguirre.

⁴⁴ El área metropolitana de Montevideo comprende todas aquellas aglomeraciones urbanas que se encuentran próximas o conurbadas con Montevideo y que pertenecen tanto al departamento de Montevideo, como a los de Canelones y San José.

A la par, la Red Género y Familia, que contaba con el impulso de su coordinadora Clara Fassler y varias feministas (sociólogas, demógrafas u otras) interesadas en los temas de la familia y para quienes los cuidados eran el tema recurrente, empezaron a desarrollar mesas de diálogo en temáticas relativas a los cuidados. Estas se desarrollaron entre 2007 y 2009 con diversos actores para discutir las políticas de salud, educación e inclusión social desde la perspectiva de los cuidados. El diálogo era cerrado entre autoridades del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, miembros de la Academia y de organizaciones de la sociedad civil (organizaciones de familiares, de mujeres y otras). Como resultado de cada mesa, se publicaba una síntesis con los principales temas de la reunión.

Hacia 2009, el tema de la construcción de un sistema de cuidados era inminente y, para aprender de la experiencia española (que se veía como referente en Uruguay), se invitó a la diputada Lucila Corral, que había participado en la gestación de la «Ley de Promoción de la Autonomía y Atención de la Dependencia» de España. **Una de las enseñanzas relevantes que habían aprendido fue que la redacción de la ley requería de la mirada de quienes serían usuarios y usuarias del sistema.** Señaló que las organizaciones de personas con discapacidad y dependencia habían llevado adelante una estrategia conjunta, reclamando la necesidad de que cada legislador y legisladora contara con una contraparte miembro de sus organizaciones y que el proceso había sido muy enriquecedor.

Luego se avanzó en la incidencia para que el tema de la construcción del sistema de cuidados estuviera en la Agenda de las Mujeres⁴⁵ que presentaba la Comisión Nacional de Mujeres de Seguimiento de los Compromisos de Beijing (CNS) a todos los partidos políticos. El tema fue incluido con

distinto nivel de profundidad en los programas de gobierno de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en Uruguay.

En marzo de 2010, asume el gobierno de José Mujica (Frente Amplio) y se inician las acciones de incidencia para que quienes estaban en la Dirección Nacional de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social (Mides) que presidían el Consejo Nacional de Políticas Sociales (CNPS) asumieran el tema como un objetivo del periodo de gobierno. En mayo del mismo año, se creó por resolución presidencial un grupo de trabajo sobre el Sistema de Cuidados en el marco del CNPS, que tenía como cometido elaborar la propuesta del sistema. Para ello, **se encargó un primer estudio⁴⁶ que sirviera de base para la discusión, donde se analizó la matriz de protección social que integra los servicios de cuidado desarrollados por el sector privado, público y las familias**, destinados a primera infancia, adultos mayores y personas dependientes por discapacidad. Los resultados de la investigación constituyeron un insumo fundamental para el grupo de trabajo, que pudo identificar los vacíos y necesidades de la oferta de servicios de cuidado en Uruguay.

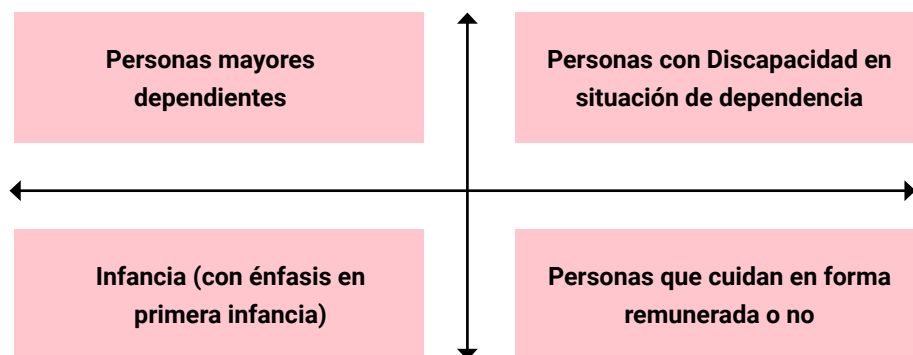
En base a ello, el grupo de trabajo avanzó en la conceptualización de los cuidados y en la identificación de la población objetivo del sistema. Para contar con información actualizada, en 2013 se relevó una segunda Encuesta de Uso del Tiempo a nivel nacional, nuevamente con el apoyo de la academia (Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República de Uruguay) y del Fondo de Población y Desarrollo de Naciones Unidas (UNFPA).

⁴⁵ La Agenda de las Mujeres es una plataforma política con demandas y propuestas dirigidas a incluir la igualdad de condiciones y oportunidades entre hombres y mujeres como una dimensión insoslayable de la construcción de una sociedad justa, equitativa, solidaria y no discriminatoria. Desde 1999, la agenda vuelve a ser revisada, discutida y actualizada para su presentación a todas las fuerzas político-partidarias en cada año electoral.

⁴⁶ El estudio se denominó «Hacia un sistema nacional de cuidados en el Uruguay» y se publicó en Rico (2011).

DEFINICIÓN DE «CUIDADOS»:

- » Se trata de una **función social** que implica tanto la promoción de la autonomía personal como la atención y asistencia a las **personas dependientes**.
- » Esta dependencia puede ser transitoria, permanente o crónica, o estar asociada al ciclo de vida de las personas.
- » El cuidado comprende actividades materiales que **implican dedicación de tiempo** además de un involucramiento emocional y afectivo, y puede ser realizado de forma remunerada o no.
- » Así, la acción de cuidar implica ayudar a otra persona a realizar las **actividades de la vida diaria** —bañarse, comer, movilizarse, etc.—, con el objetivo de incrementar su bienestar y evitar que sufra algún perjuicio.



POBLACIÓN OBJETIVO

Como resultado del grupo de trabajo, en septiembre de 2012, el Gabinete Social aprobó el documento «Hacia un sistema solidario de cuidados» que

contenía la propuesta. Se detallaban los posibles servicios y prestaciones a desarrollar, y las necesidades de formación, regulación, financiamiento e institucionalidad.

Servicios y prestaciones

Formación

Regulación

Financiamiento

Institucionalidad

¿CÓMO SE AVANZÓ HACIA LA CONSAGRACIÓN DE LA LEY?

Hacia el final del periodo de gobierno de José Mujica, se implementaron algunos programas piloto para identificar las potencialidades y desafíos de la puesta en funcionamiento del sistema. Se puso en marcha un programa piloto de cuidados domiciliarios que luego se transformó en el Programa de Asistentes Personales; también se desarrollaron los Centros de Atención a la Infancia y a la Familia (CAIF) inclusivos, que implicaba la incorporación de asistentes personales para la inclusión de niños y niñas pequeños en situación de discapacidad en los centros de cuidado infantil que gestionan asociaciones civiles como contraparte del gobierno (en este caso, del Instituto Nacional de la Infancia y la Adolescencia). Se desarrollaron cursos de formación de formadores en atención de la dependencia y se estimó el déficit de servicios de cuidados realizando un relevamiento en todo el territorio nacional. También se modificó la regulación de las residenciales de larga estadía para incorporar el componente social y de los cuidados.

En noviembre de 2013, se aprobó la Ley N°19.161 que amplió las licencias por maternidad y paternidad y creó el subsidio de medio horario para el cuidado del recién nacido. Dicha ley abarcaba a los trabajadores y trabajadoras del sector privado que contribuyeran a la seguridad social (fuesen asalariados o no).

En la sociedad civil, se conformó la Red Pro Sistema Nacional de Cuidados⁴⁷ en julio de 2013, luego de que el gobierno desarrollara debates territoriales sobre el tema de los cuidados en todos los departamentos. Ello dinamizó el tema entre las organizaciones sociales y demandó la necesidad

de construir una vocería única para acordar los posicionamientos frente al Estado.

Como cierre del periodo, la Dirección Nacional de Políticas Sociales del Mides elaboró un documento, «Cuidados como Sistema» (Mides, 2014), donde resumió todo lo avanzado como insumo para el siguiente gobierno y para la definición de la ley que instalaba el sistema de cuidados.

Por su parte, la Red Pro Cuidados trabajó intensamente haciendo incidencia política para que los programas de gobierno de todos los partidos con representación parlamentaria incluyeran la propuesta de creación del sistema. La elección interna del Frente Amplio puso el eje en esta propuesta de la mano de la candidata feminista Constanza Moreira. Luego de ser elegido Tabaré Vázquez como el candidato del partido Frente Amplio, se le proporcionaron materiales en los temas de desarrollo social a su asesora (la exministra del Mides del primer periodo de gobierno de Vázquez, Marina Arismendi) y en la contienda electoral se logró que el candidato colocara el Sistema de Cuidados como el «buque insignia» de su futuro gobierno.

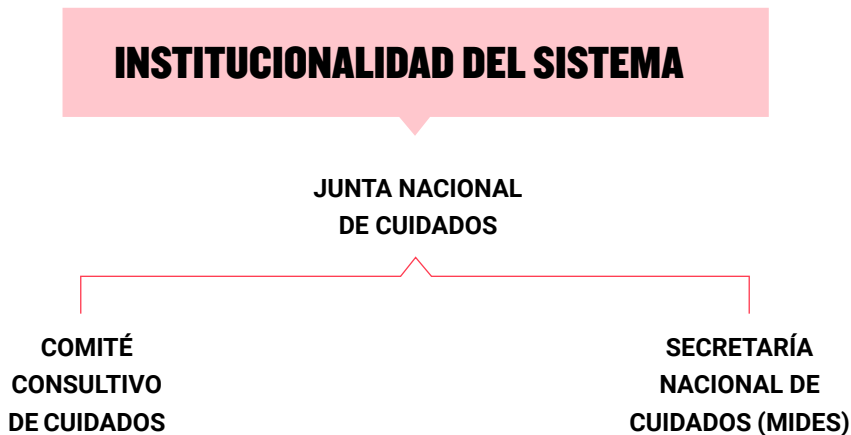
Luego de la elección presidencial y de asumir Tabaré Vázquez en marzo de 2015, se inició el proceso de redacción de la ley que tuvo su primer borrador en mayo, pero fue finalmente aprobada en noviembre de ese año (Ley N°19.353). Esta ley fue sancionada por un amplio consenso (la votaron todos los partidos con representación parlamentaria), lo que podría suponer cierta estabilidad en la política, más allá de los cambios de gobierno.

Luego de aprobada la ley, hubo que garantizar los recursos para que el sistema pudiera desarrollarse. Nuevamente, la Red Pro Cuidados jugó un papel fundamental al dialogar con los legisladores y las legisladoras para que se considerara un tema prioritario. Hubo una puja importante con los recursos para la educación, pero, de a poco, el sistema empezó a instalarse y a avanzar.

⁴⁷ La red está compuesta por organizaciones feministas y mixtas, incluyendo las distintas poblaciones a atender, las asociaciones de familiares, jubilados, enfermeras, académicas, etc.

En términos de la institucionalidad y de la participación de la sociedad civil en el proceso de diseño y monitoreo —que era una preocupación constante de la red—, en marzo de 2016 se instaló el Comité Consultivo de Cuidados. Este comité

funciona como asesor de la Secretaría Nacional de Cuidados y, a través de ella, de la Junta Nacional de Cuidados, que es el órgano máximo del Sistema.



La junta está presidida por el Mides y en ella participan los titulares de los ministerios de Educación y Cultura, Trabajo y Seguridad Social, Salud Pública, Economía y Finanzas, el director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), los presidentes

del Banco de Previsión Social y el Instituto del Niño y el Adolescente, y un representante del Congreso de Intendentes. El Instituto Nacional de las Mujeres participa con derecho a voz, pero sin voto.

JUNTA NACIONAL DE CUIDADOS



- » Ministerio de Desarrollo Social
- » Ministerio de Economía y Finanzas
- » Ministerio de Educación Cultura
- » Banco de Previsión Social
- » Oficina de Planeamiento y Presupuesto
- » Secretaría Nacional de Cuidados (MIDES)
- » Ministerio del Trabajo y Seguridad Social
- » Ministerio de Salud Pública
- » Congreso de Intendentes
- » Administración Nacional de Educación Pública
- » Instituto del Niño y Adolescente de Uruguay
- » Instituto Nacional de las Mujeres (MIDES)

La junta define los grandes lineamientos del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) y aprueba el Plan Nacional de Cuidados. La secretaría funciona en la órbita del Mides, tiene una persona a cargo de la dirección designado por esta cartera y se encarga de tareas más ejecutivas, como la elaboración del Plan Nacional de Cuidados y la supervisión y monitoreo de la política. En tanto, el Comité Consultivo (CC) está integrado por 16 titulares, cuatro por sector, representando a los siguientes actores:

- » los trabajadores y las trabajadoras (se menciona explícitamente a la central sindical PIT-CNT) en su calidad de trabajadores del sistema y de usuarios del mismo;
- » la academia: dos por la universidad pública, uno por la privada y otro por los centros académicos no universitarios;
- » las organizaciones sociales: la Organización Nacional de Jubilados y Pensionistas (Onajpu), la Red Pro Cuidados, la Asociación Nacional de ONG (Anong) y un representante de las organizaciones con discapacidad;
- » los proveedores privados de servicios de cuidados: dos representantes de las cooperativas de producción, uno de los centros CAIF y otro de la Cámara Uruguaya de Empresas de Servicios de Acompañantes (Cuesa).

Esta conformación puede variar al interior de cada sector, dependiendo de cómo cada uno define su representación en cada nuevo periodo de gobierno. Esta primera integración fue definida por el decreto de constitución del Comité Consultivo.

En diciembre de 2015, se presentó el Plan Nacional de Cuidados 2016-2020 (Sistema de Cuidados, 2015), que contenía toda la propuesta de desarrollo del sistema. A su vez, se elaboraron informes mensuales y anuales de rendición de cuentas y, al final del periodo de gobierno, se presentó un documento de cierre, donde se recogían los logros y desafíos

para el siguiente quinquenio (Sistema de Cuidados, 2020). Además, está disponible un análisis de la implementación del Sistema de Cuidados en Uruguay desde la perspectiva del empoderamiento económico de las mujeres (Salvador, 2019).

LOS DESAFÍOS ACTUALES EN EL MARCO DE UN CAMBIO DE GOBIERNO

Desde el cambio de gobierno en marzo del 2020, ha habido dos directores de la Secretaría de Cuidados y, recientemente, se acaba de nombrar a un tercero. La convocatoria al Comité Consultivo de Cuidados ha sido irregular. **No se ha cumplido con los plazos establecidos en la ley para elaborar el Plan Nacional de Cuidados (aún no se conoce un plan).** Solo se conoce lo aprobado en el Presupuesto Nacional de diciembre de 2020, lo que significa una reducción en los montos que se venían destinando al sistema. Básicamente, se eliminó todo lo relativo al desarrollo de infraestructura. En relación con los servicios, se prevé mantener los niveles iniciales, pero no se proyecta ninguna expansión.

En la ley de presupuesto se previó también un cambio en el organigrama del sistema, pasando a conformar una Secretaría Nacional de Cuidados y Discapacidad donde se integran la Dirección de Cuidados y la Dirección de Discapacidad.

Aún no se convocó a sesionar a la jerarquía máxima del sistema, que es la Junta Nacional de Cuidados. Con ello, se ha limitado el rol de articulador interinstitucional de la secretaría a la implementación de los programas que el Mides tiene a su cargo: el Programa de Asistentes Personales y algunos otros, como el servicio de teleasistencia o los centros diurnos.

Dadas estas dilatorias, la sociedad civil se está organizando en una plataforma amplia que se denomina «Articulación por los Cuidados», que integran varias de las organizaciones que venían participando del Comité Consultivo de Cuidados, y otras que se van sumando con el fin de apoyar la continuidad del sistema.

REFLEXIONES FINALES

Claramente, **no basta con tener una ley. Más allá de que ello es un paso fundamental, también hay que lograr que todos los actores políticos comprendan durante el proceso de implementación que los cuidados son un eje fundamental para la vida en sociedad.**

Las orientaciones políticas tienen distintas prioridades en relación con la garantía de los derechos humanos y, por más que se declare la relevancia de

los cuidados para garantizar esos derechos, luego pueden priorizarse otros objetivos como la reducción del déficit fiscal.

Por lo tanto, **el trabajo de concientización sobre el derecho a los cuidados y la exigencia al Estado para su cumplimiento es lo que puede evitar que el sistema se reduzca o desaparezca.** Ello requiere también que la sociedad civil y la academia logren aterrizar el tema en todo el territorio nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Ministerio de Desarrollo Social (Mides, 2014). *Cuidados como Sistema. Propuesta para un modelo solidario y corresponsable de cuidados en Uruguay*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/34676/1/cuidados_como_sistema.pdf
- Red Género y Familia/UNPFA (2007), Fassler, C. (coord.). *Mesa de diálogo: políticas de inclusión social. Análisis y propuestas*. Trilce. Disponible en <http://www.unfpa.org.uy/proyectos/index.php?Projects=1&ProjectId=42&ComponentId=3&Publication=1>
- Red Género y Familia/UNPFA (2009), Fassler, C (coord.). *Mesa de diálogo: hacia un sistema nacional integrado de cuidados*. Trilce.
- Rico, M. N. (coord.) (2011). «El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay». Serie *Seminarios y conferencias* N°66 (LC/L.3359), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), agosto.
- Salvador, S. (2019). *El Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay: Una oportunidad para el empoderamiento económico de las mujeres*. Montevideo: ONU Mujeres. Disponible en <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2019/10/snic%20digital%20baja.pdf?la=es&vs=5248>
- Sistema de Cuidados (2015). *Plan Nacional de Cuidados*. Junta Nacional de Cuidados. Disponible en https://www.gub.uy/sistema-cuidados/sites/sistema-cuidados/files/2020-01/plan-nacional-de-cuidados-2016-2020_0.pdf
- Sistema de Cuidados (2020). *La construcción del cuarto pilar de la protección social en Uruguay. Balance y desafíos 2015-2020*. [Memoria quinquenal 2015-2020]. Sistema de Cuidados. Disponible en <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/sites/sistema-cuidados/files/documentos/publicaciones/cuidados-informe-quinquenal-2015-2020.pdf>

REFLEXIONES FINALES

Virginia Guzmán

*Psicóloga y doctora en sociología, subdirectora
del Centro de Estudios de la Mujer (CEM).*

La alta participación en el seminario, la calidad de las intervenciones y el contenido de las ponencias confirma la relevancia y centralidad del tema de los cuidados para los debates constituyentes. Nos referiremos a algunas de las premisas conceptuales que podrían contribuir significativamente en los procesos de deliberación de una nueva constitución.

HACIA UN NUEVO PARADIGMA

Las expositoras coinciden en el reconocimiento de la vulnerabilidad e interdependencia de los seres vivos y en la importancia que tienen los vínculos sociales y de cuidado en la producción y reproducción de las sociedades y en la preservación del planeta.

Estas premisas se oponen a los enfoques fragmentadores que invisibilizan la naturaleza como un pilar de la producción mercantil, derrumbando las barreras que separan la economía mercantil de la

economía de cuidado. Cuestionan igualmente las fronteras que separan rígidamente lo social de lo político. Además, afirman que las necesidades de cuidados no se reducen a determinados grupos como los niños y adultos mayores, sino que están presentes a lo largo de la vida, constituyendo su satisfacción en un derecho humano universal. **El reconocimiento del derecho a cuidar, ser cuidado y al autocuidado contrarrestan los factores generadores de desigualdades y jerarquías sociales.**

El concepto de organización social de los cuidados y de corresponsabilidad social son ideas eje en este nuevo paradigma. Las distintas modalidades en que las sociedades organizan la satisfacción de las necesidades de cuidado tienen consecuencias importantes en la producción y reproducción de las desigualdades y posiciones sociales. Ambos conceptos ponen el acento en las características de las relaciones que establecen los distintos actores, organizaciones e instituciones para abordar

las necesidades de cuidado y en la forma en que se distribuyen oportunidades y recursos asociados.

LA CONSTRUCCIÓN DE UN CAMPO DE ESTUDIOS

El trabajo no remunerado ha sido un tema central de la teoría y prácticas feministas, cuyo primer logro fue la ampliación del concepto de trabajo, sacándolo de los límites estrechos del mercado. Se analizó el papel del trabajo no remunerado y doméstico en la reproducción de la fuerza de trabajo asalariada haciendo visible el monto y cantidad de trabajos no remunerados, los que son un aporte innegable a la economía y un eje fundamental de la reproducción social. Desde la sociología laboral se analiza el trabajo en su doble dimensión —remunerado y no remunerado— y se amplía el concepto de jornadas de trabajo que trascienden la jornada laboral.

En las últimas décadas, el trabajo de cuidado remunerado se diferencia del trabajo doméstico remunerado como categoría ocupacional distinta, sin que se pueda romper los lazos de continuidad e intercambio que los caracteriza. Esto da lugar a situaciones contradictorias expresadas en el menor prestigio social del trabajo doméstico remunerado que, sin embargo, cuenta con mayores garantías laborales frente al mayor prestigio del trabajo de cuidado remunerado, pero sin derechos laborales claramente definidos.

El tema del seminario también ha sido abordado desde otras disciplinas: derecho, filosofía, ciencia política y el análisis histórico, lo que permite incluir este tema en el debate de los principios, de derechos y de la definición del Estado.

NUEVOS PROBLEMAS PÚBLICOS Y SU CRISTALIZACIÓN EN NORMAS INSTITUCIONALES

El seminario dio cuenta de los procesos mediante los cuales experiencias sociales de subordinación, de expropiación del tiempo y del trabajo de las mujeres fueron construidas como problemas públicos

e incorporados al debate político e institucional. En todos los casos presentados, la movilización social, la producción de conocimiento para esclarecer y cuantificar los problemas, la construcción de nuevos discursos y canales de difusión de los mismos permitieron definir el trabajo reproductivo y de cuidado como un problema público que debería comprometer a las autoridades y al conjunto de actores involucrados en este tipo de trabajos y servicios, y en la satisfacción de las necesidades de cuidado cuyos contenidos van redefiniéndose de acuerdo con la transformaciones culturales.

En Brasil, en el contexto de recuperación de la democracia, fueron las mujeres feministas organizadas quienes presionaron por incluir en los artículos de la nueva Constitución los temas de trabajo reproductivo no pagado. En Uruguay, las organizaciones de la sociedad civil, los colectivos feministas e integrantes de la academia y de organismos internacionales pusieron el tema en el debate público y promovieron la creación de un sistema integral de los cuidados. En Argentina, el proceso fue similar y, en Chile, las organizaciones y redes feministas son las que están movilizandando la inclusión de cuidado como idea eje a lo largo del debate constitucional.

Estos procesos representan ofensivas democráticas desde fuera del Estado que, aprovechando los múltiples intersticios y las alianzas con el personal estatal y con diversos representantes del sistema político, ingresan en la agenda pública e institucional, y se transforman en políticas y programas. Tanto es así que, en momentos de cambios de orientación de los gobiernos y frente a las tendencias de expulsión de los temas de la agenda gobierno, es esta red de actores quienes, desde fuera del Estado, los mantiene en el debate político.

Otros de los temas debatidos se refirieron a los tiempos y procesos socioculturales y políticos que median entre la aprobación de normas constitucionales y su traducción en normas legislativas, en políticas públicas y programas. El paso entre distintas fases toma lapsos de tiempo diferentes y presenta avances y retrocesos condicionados por las orientaciones políticas y culturales del gobierno de turno,

los marcos interpretativos de las fuerzas con mayor poder, además de los recursos e intereses movilizadas por las y los distintos actores involucrados.

Las estrategias presentadas para implementar sistemas integrales de cuidados descentralizados y participativos en Argentina nos muestran una nueva comprensión del quehacer del Estado, que pone el acento en la gobernanza, es decir, en las relaciones que existen entre la democracia, las formas de gobierno y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Esta cuestión, por otro lado, se ha revelado crucial para la continuidad y (re) legitimidad de las instituciones de gobierno.

Finalmente queremos agregar otro importante aporte del debate relativo al papel de las políticas en la definición de nuevos sujetos de derechos. Es el caso de la categoría de tercera edad y de niñez.

APORTES HACIA EL DEBATE CONSTITUCIONAL

El desarrollo de este nuevo paradigma que tiene el cuidado, entre otros ejes analíticos, integra dimensiones de la realidad social económica, política y cultural que otros enfoques separan, levantando fronteras entre ellas y jerarquizándolas. **Los nuevos conceptos de corresponsabilidad social del cuidado y de organización social de los cuidados han mostrado su importancia en la producción de las desigualdades o, en casos virtuosos, en la**

generación de condiciones para superar desigualdades. Estas razones nos llevan a proponer que el cuidado debe estar presente a lo largo de los articulados constitucionales, en la definición del carácter del Estado, en la determinación de los principios y valores, en el reconocimiento de los derechos y los debates sobre la organización del Estado, y en la distribución de los poderes del Estado y su relación con la ciudadanía.

La inclusión del principio de la corresponsabilidad social de los cuidados en la nueva constitución significa que el Estado reconozca los cuidados como parte fundamental de la vida en sociedad y reconozca también su justa redistribución entre mujeres y hombres, y entre el Estado, el mercado, la familias y comunidades como un factor fundamental para el logro de la igualdad de género y profundización de la democracia. Este principio constituiría un fundamento para la implementación de futuros sistemas integrales de cuidado. A partir de la experiencia comparada, estos sistemas deberían tener un carácter descentralizado, participativo, inclusivo y contar con los recursos necesarios para su sostenibilidad en el tiempo. Ello contribuiría a la superación de estereotipos de género y a las transformaciones culturales necesarias que debiliten la división sexual del trabajo, la separación entre producción y reproducción, entre lo privado y social con la política y lo público.

SOBRE LAS AUTORAS

PARTE 01



Lorena Fries Monleón es abogada feminista, magíster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Universidad de Oxford. Primera directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos (2010-2016) y primera Subsecretaria de Derechos Humanos (2016-2018). Actualmente, es Presidenta Ejecutiva de Corporación Humanas, una organización sin fines de lucro que promueve los derechos humanos y la justicia de género.



Cristina Carrasco Bengoa, chilena con nacionalidad española, doctora en Economía por la Universidad de Barcelona, donde ejerció la docencia hasta su jubilación. Actualmente, participa en el grupo de trabajo Economía Feminista Emancipadora, reconocido por Clacso. Su línea de investigación se centra en la Economía Feminista. Ha desarrollado investigaciones sobre trabajo doméstico, los cuidados y la sostenibilidad.



Corina Rodríguez Enríquez, argentina, es economista y doctora en Ciencias Sociales por Flacso, Argentina. Es investigadora adjunta del Conicet, trabaja en el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). Sus líneas de investigación se orientan a la economía feminista y la economía del cuidado.



Laura Pautassi Grandoli, argentina, es doctora en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Es investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), profesora adjunta de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y dirige el Grupo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas. Sus áreas de investigación se centran en derechos sociales, políticas públicas y género.

PARTE 02



Virginia Guzmán Barcos es psicóloga y doctora en Sociología por la Universidad de Barcelona. Es subdirectora del Centro de Estudios de la Mujer (CEM). Sus áreas de interés son desigualdades sociales de género, mercado de trabajo, condiciones laborales y desigualdades, reproducción social y economía del cuidado, y políticas públicas e institucionalidad de género.



Alejandra Sepúlveda Peñaranda es periodista, con estudios de magíster en Relaciones Internacionales de la Fundación Ortega y Gasset, España, y diploma de marketing por la Universidad Adolfo Ibáñez. Es Presidenta Ejecutiva de ComunidadMujer, experta en temas de género, participación económica, diversidad e inclusión de las mujeres en el ámbito del liderazgo político.



Irma Arriagada Acuña es socióloga con estudios de postgrado en L.S.E., Universidad de Londres, y en el doctorado de IDEA, Universidad de Santiago de Chile. Es investigadora visitante del CEM, exfuncionaria y consultora de Naciones Unidas. Sus áreas de interés se orientan a las políticas sociales y de género, familias, trabajo y organización social de los cuidados.



Nadya Araujo Guimarães, brasileña, es socióloga y doctora en Sociología UNAM, México, con estudios postdoctorales en el MIT. Es profesora titular en la Universidad de São Paulo, Departamento de Sociología, investigadora de la Brazilian Center for Analysis and Planning (Cebap) e integrante de la Academia Brasileña de Ciencias. Sus líneas de investigación son mercados de trabajo y desigualdades de género y raza, cuidados y trabajadores de cuidados.



Soledad Salvador Alonso, uruguaya, es economista, investigadora del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (Ciedur) y del Área Desarrollo y Género. Se enfoca en temas de las desigualdades de género en el mercado laboral, empoderamiento económico de las mujeres y en políticas públicas de cuidados.



Una iniciativa de:



Cofinanciada por:

