
mujer y desarrollo

El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos

Laura C. Pautassi



Unidad Mujer y Desarrollo



Santiago de Chile, octubre de 2007

Este documento fue preparado por Laura C. Pautassi, consultora de la Unidad Mujer y Desarrollo e Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio Gioja”, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. La autora agradece los comentarios de Sonia Montaña, María Nieves Rico, Flavia Marco y Corina Rodríguez Enríquez a versiones preliminares de este trabajo, como también los aportes de sus colegas del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) y de Julieta Rossi, Pilar Arcidiácono y Carolina Fairstein.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1564-4170 ISSN versión electrónica 1680-8967

ISBN: 978-92-1-323124-1

LC/L.2800-P

N° de venta: S.07.II.G.133

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Introducción	5
I. El cuidado, las cuidadoras y los cuidados: nueva trilogía	9
II. Aproximaciones al problema	15
III. Aportes del enfoque de derechos	21
1. Enfoque de derechos y enfoque de género: una necesaria interdependencia	25
IV. Estrategia de desarrollo y derecho al cuidado: <i>¿quo vadis?</i>	29
1. Poder y ciudadanía: el primer compromiso	31
2. Empoderamiento e igualdad: dos caras de la misma moneda	33
V. El cuidado ¿bastión de la desigualdad?	39
1. Enfoque de derechos: por dónde comenzar	40
2. Políticas públicas en un marco de derechos	42
Bibliografía	45
Serie mujer y desarrollo: números publicados	49
Índice de recuadros	
Recuadro 1 EL PRISIONERO DEL AMOR	14
Recuadro 2 NIÑOS LLORONES	37

Introducción

No es azaroso que el debate en torno a la igualdad regrese una y otra vez al debate político y social de América Latina. Por una parte, hay datos empíricos irrefutables que justifican en sí mismo que se considere el tema, como el hecho que esta región es la más desigual del mundo y que tras varias décadas de diversos ensayos de políticas económicas, la pobreza y la indigencia sigan siendo un problema a resolver, al mismo tiempo que se mantiene una desigual distribución del ingreso y de la riqueza. En este contexto, las mujeres padecen una particular, pero no tan nueva, cuestión social. El primer rasgo distintivo es que el colectivo femenino, definido durante décadas como un todo homogéneo, se ha diversificado de modo tal, que las particularidades escapan a toda regla. Si aún quedan dudas a nivel conceptual de la diferencia como una característica constitutiva del sujeto mujer, basta solo con observar las múltiples situaciones específicas que están viviendo las mujeres en la región para disiparlas.

A su vez, la desigualdad refiere a una estructura especial de poder, que al igual que el género, construye relaciones sociales asimétricas entre los sexos. Así como las feministas italianas, precursoras del debate sobre los tiempos para el cuidado con el conocido lema “el tiempo atrapa a las mujeres”¹ hoy podríamos

¹ Se trata de una propuesta de ley de iniciativa popular, avalada por 300.000 firmas, que se presentó en el Congreso italiano en octubre de 1990, denominada “las mujeres cambian los tiempos”. Esta propuesta no buscaba más acciones o políticas para “conciliar” mejor los diversos trabajos de las mujeres, sino que pretendía que todos los trabajos sean compartidos por los hombres (art. 1, art. 14, art. 15) y que para ello formularon un planteamiento radicalmente nuevo en sectores fundamentales de la intervención pública y la actividad privada, del ordenamiento fiscal y tributario; la educación, la seguridad social, y las normativas urbanísticas. Entre las medidas concretas destacan el aumento de días de licencias parentales, instituir también una excedencia por asuntos familiares, es decir, el derecho a ausentarse del trabajo por temporadas no superiores a 30 días por cada dos años de trabajo realizado, pero garantizándoles una renta mínima equivalente al 50% de la retribución media nacional, Cordoní (1993).

afirmar la “desigualdad atrapa a las mujeres”. Si bien este concepto puede refutarse en tanto la diferencia es constitutiva del sujeto mujer, y la desigualdad ha motivado siglos de luchas de las mujeres por revertirla, la metáfora hoy se utiliza a efectos de este trabajo, en el sentido que se ha producido un importante reconocimiento de la igualdad formal entre varones y mujeres, particularmente en términos de equiparación de derechos, igualdad de oportunidades en el mundo del trabajo y en muchos ámbitos públicos, pero se ha perpetrado y reproducido la desigualdad en el ámbito doméstico.

En otros términos, las mujeres en América Latina han concentrado sus energías en los últimos treinta años, luchando por la inserción en el mundo público y dejando de lado la discusión del ámbito privado. Ergo, la desigualdad nos atrapó en el ámbito de las relaciones de conciliación, entre lo público y lo privado, entre las responsabilidades productivas con las reproductivas.

Estilizadamente se puede señalar que el tiempo de trabajo productivo y reproductivo sigue cooptando a las mujeres cotidianamente y el tiempo de la desigualdad bajo cariz de igualdad nos ha atrapado en las proyecciones de cambio. En uno u otro sentido, este milenio se ha iniciado bajo la promesa de los grandes objetivos, las grandes metas y sin embargo las relaciones sociales cotidianas se diluyen y construyen en intereses mediatos, mucho menos sustantivos pero no por ello con menor impacto. Esto es, la nueva cuestión social, al menos para las mujeres, se dirime en estos ámbitos.

Si bien no toda desigualdad implica discriminación, en tanto la garantía de igualdad no debe implicar el trato igualitario a quienes se encuentran en distintas circunstancias de allí resulta que las desigualdades en el mundo de las relaciones de cuidado suelen verse en muchos casos como una discriminación encubierta o simplemente no verse y asumirse como parte del nuevo escenario.² Si bien una cuidadora y un receptor del cuidado no se encuentran en igualdad de condiciones, quienes deben ocuparse del cuidado ejercen estructuras asimétricas de unos sobre otros. Y así se sigue reproduciendo en forma interminable esta suerte de “cadena de la desigualdad”.

A su vez, a medida que las mujeres logran sortear las desigualdades y las discriminaciones en el mundo público, a partir de planes de igualdad de oportunidades, Tratados, Pactos y convenios internacionales igualitarios, como también la legislación interna y las acciones positivas, no se ha avanzado en considerar nuevas formas jurídicas de regular el cuidado, que trasciendan las regulaciones laborales para trabajadoras asalariadas. Esto es, no se discute estrategias para trabajadores asalariados varones y mujeres, que en general cuentan con algún tipo de regulación y protección de derechos, pero tampoco para quienes se encuentran en condición de informalidad laboral y por ende no tienen previsto ningún tipo de cobertura al respecto, y mucho menos para el amplio conjunto de quienes requieren de atención. Esto es, se cuida como se puede, se es cuidado también como y cuando se puede.

Las situaciones descritas remiten a un debate que usualmente no se encuentra presente y que es necesario relacionar y resignificar. Se trata precisamente del debate en torno a cómo incorporar en una lógica de derechos la complejidad del cuidado. Esto es, no solo “relacionado con” un status de trabajador/a asalariado o con un “sujeto beneficiario” o “receptor” de una política de cuidado sino como un principio inherente a la igualdad de oportunidades, de trato y de trayectoria. En rigor, la efectividad de una medida de corte igualitario se comprueba no solo en las garantías de acceso y de la potencialidad de ingreso a un puesto de trabajo en “igualdad”, sino durante todo el desarrollo

² El derecho laboral es ilustrativo al respecto, en tanto la razón de ser de ésta rama especial del derecho consiste en nivelar una situación previa de desigualdad: empleadores (capital) y trabajadores (trabajo) no se encuentran en igualdad de condiciones. Es bajo la regulación del derecho al trabajo que se “nivela” esta situación de desigualdad previa entre ambas partes, desarrollando un sistema de tipo protectorio para la parte más débil en la relación que es la parte trabajadora. Sin embargo, esta regulación no está libre de tensiones, identificándose una importante tensión entre el reconocimiento normativo de la diferencia para la conquista de derechos destinados a brindar efectivas condiciones de igualdad de oportunidades para las mujeres y la cristalización de las relaciones sociales actuales, donde los trabajadores varones rara vez asumen su parte de responsabilidad en tareas reproductivas hacia el interior de su hogar, tensión que tiñe las discusiones sobre la protección de las mujeres contra la discriminación en el ámbito del trabajo, Pautassi, Faur y Gherardi (2003).

de su desempeño laboral (trayectoria) en donde no existan situaciones de segregación ocupacional, las que entre otros factores incluyen estratificación social en cuanto al poder, las calificaciones profesionales o técnicas y los ingresos, traduciéndose todos estos factores en indicadores que en general prueban las desventajas sociales y económicas que tienen las mujeres. A su vez, resulta indispensable analizar el cuidado como obligación y las múltiples implicancias y derivaciones que trae aparejada, entre otras si es una obligación privada o pública, y quienes son los sujetos obligados a prestar cuidado.

De allí la necesidad que se busca poner de relieve, recuperando la noción que no toda desigualdad implica una discriminación, resultando sumamente complejo organizar una casuística en donde las discriminaciones del mundo público refieran a una desigualdad previa en el mundo privado. Sobre este aspecto se intenta esclarecer no solo las situaciones efectivamente discriminatorias y de desigualdad, sino trascender el debate para proponer derechos integrales y no un reconocimiento del derecho al cuidado como derecho particularísimo, y por ende atribuible a las mujeres, en la convicción que solo en la medida que se lo incluya como un derecho propio y universal (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 ciudadana.

Este es el eje de discusión y de propuestas del presente estudio, que propone enfrentar –y buscar vías de superación- sobre la idea común que el cuidado se resuelve únicamente si se consolida una adecuada red de contención para proveer a los hogares –o a las trabajadoras formales- de suficiente y necesaria infraestructura. A lo largo del análisis se enfatiza la necesidad de pensar nuevas estrategias de desarrollo, que incluyan un marco de derechos, el que opera como un marco teórico-operativo y que permite definir con mayor precisión las obligaciones de los Estados frente a los principales derechos humanos involucrados en un nuevo modelo de desarrollo. Por lo mismo, el trabajo enfatiza la necesidad de pensar el desarrollo sustentable en la medida de reconocer la contribución invisibilizada de las mujeres en la economía y su contracara, no es posible pensar estrategias de desarrollo con equidad si no se prioriza el valor de la reproducción social y todo lo relacionado con el cuidado cobra una centralidad indiscutible.

En el documento también se hace referencia a algunos problemas de diseño institucional que el tema bajo examen puede ayudarnos a dilucidar y que demandan de políticas acordes para ello. El valor del enfoque de derechos radica principalmente en la capacidad de guiar con estándares y principios la actuación de los Estados democráticos en situaciones concretas, pero además contribuye a la consecución de políticas y prácticas equitativas.

I. El cuidado, las cuidadoras y los cuidados: nueva trilogía

El supuesto de partida del abordaje de la problemática del “cuidado” en general, consiste precisamente en instalar su análisis y estudio como “campo”³ del conocimiento y de regulación por parte de la legislación y de las políticas públicas.

Precisamente, el déficit que se presenta es mayúsculo en tanto el cuidado en sí mismo no ha sido objeto de atención. En general, las disposiciones que se presentan en relación con el cuidado se las puede agrupar en dos instancias:

1. Normas y políticas vinculadas a organizar el “cuidado” de los miembros del hogar y personas bajo responsabilidad de las trabajadoras asalariadas.
2. Políticas sociales dirigidas a la protección de los propios “cuidados”, por caso, sistema educativo para niños y jóvenes; sistema de salud para las personas de la tercera edad, programas de salud materno-infantiles, entre otros.⁴

³ Bourdieu (1983) le otorga al concepto campo el sentido de una arena social donde las luchas y maniobras se llevan a cabo sobre y en torno al acceso a recursos. En trabajos posteriores, incorpora la idea que “la fuerza del orden masculino se descubre en el hecho de que prescinde de cualquier justificación: la visión androcéntrica se impone como neutra... el orden social funciona como una inmensa máquina simbólica que tiende a ratificar la dominación masculina en la que se apoya: la división sexual del trabajo (...) el mundo social construye el cuerpo como realidad sexuada y como depositario de principios de visión y de división sexuales...” Bourdieu (2000: 22-24).

⁴ Rico (2005) señala que la “economía del cuidado” alude a la distribución de los servicios de cuidado, incluyendo tanto su *prestación* como su *recepción*. Los *receptores* pueden ser tanto personas dependientes -ancianas, enfermas e infantes-, como ocupadas en el mercado laboral. En cuanto a los *prestadores*, cuatro son los agentes: estado, mercado, sociedad civil (tercer sector) y familias. En éste último caso, la autora enfatiza que debido al sistema de género imperante, no sería del todo correcto que son las familias las responsables del cuidado de la infancia o de los adultos mayores, sino directamente les corresponde a las mujeres en tanto trabajadoras no remuneradas.

En ambos casos, desde la normativa y la lógica de tratamiento, no se observa que el cuidado en todas sus dimensiones sea considerado el eje de la regulación y de las políticas sino precisamente es calificado, por un lado como herramienta para la inserción de las mujeres en el empleo remunerado, con total prescindencia de la responsabilidad paterna o masculina; o como parte de programas asistenciales en la esfera de ministerios sectoriales. Esto es, se lo considera “vinculado con” o en “relación a” pero no ocurre, salvo excepciones, un tratamiento del tema de manera autónoma y en toda su amplitud y complejidad.

Sin lugar a dudas, se han producido importantes avances en esta dirección a partir del desarrollo de la denominada “economía del cuidado” incluyendo específicamente en este espacio al conjunto de actividades, bienes y servicios necesarios para la reproducción social y cotidiana de mujeres y varones, especialmente a partir de vincularlo con el desarrollo económico de los países y las relaciones sociales de género (Rodríguez Enríquez, 2005). Asimismo esta nueva disciplina nuclea al conjunto de las actividades socialmente útiles que no son monetariamente remuneradas, pero también crea bienes y servicios para el consumo directo de los miembros del hogar.

Los componentes del cuidado refieren a la disponibilidad de: *“tiempo para cuidar; dinero para cuidar, y servicios de cuidado infantil”* (Ellingstaeter, 1999:41). Si bien estos elementos abarcan a las políticas públicas más allá de lo referido a la legislación laboral y a los primeros meses del ciclo de vida, resultan indicativos del modo en que se articulan las licencias por maternidad y paternidad, los subsidios otorgados por nacimiento o adopción de hijos y la reglamentación de guarderías y salas cuna contiguas a los establecimientos en los que trabajan las madres (Pautassi, Faur y Gherardi, 2004). Sin embargo, para la legislación laboral las responsabilidades de cuidado se agotan en los recién nacidos en primer lugar, en menor medida los infantes pero nada se establece acerca del cuidado de los adultos y las adultas mayores o personas enfermas miembros de núcleo familiar de la trabajadora asalariada o del trabajador varón.

El modo en que se estructuren estos tres elementos –tiempo, dinero y servicios de cuidado- ofrece alternativas que, en cierto sentido, favorecen la consolidación de distintos modelos de provisión y de cuidado en la dinámica de las relaciones de género dentro de las familias. Y el papel del Estado, tanto en la definición de políticas orientadas al cuidado infantil, como en la regulación de relaciones laborales entre el mercado y los miembros varones y mujeres de las familias, dista de ser neutral. Por lo mismo, en el caso de los adultos y las adultas mayores es directamente inexistente o solo reservada a aquellos que hayan sido trabajadores asalariados formales y que en la actualidad gocen de una jubilación o pensión, o en el caso de las viudas que gozan de una pensión por su vínculo marital con un antiguo asalariado.

Así, en la legislación laboral, el primero de los ejes destacados, relacionado con el “tiempo para cuidar”, se articula con el segundo, referido a la disposición de recursos económicos que posibiliten ocupar el tiempo de los adultos en el cuidado del niño o niña recién nacido. En esto – tiempo y dinero- consisten, principalmente, las licencias que se otorgan a las mujeres trabajadoras en ocasión de nacimiento o adopción de un hijo, plazos que van variando considerablemente en los diversos países de la región pero que en la mayoría de los casos, no son menores a doce semanas. En cambio resulta notoria la diferencia para los varones, a quienes solo les corresponde entre dos y tres días en el momento de producido el nacimiento, y en algunos países también por adopción, sin la posibilidad de contar con más tiempo para el cuidado del recién nacido.⁵

⁵ Se han presentado numerosas iniciativas en los países de la región, muchas de las cuales ya se han convertido en leyes, en donde se extiende entre diez y veinte días la licencia parental, o como en el caso de Chile que especifica claramente que en caso de fallecimiento de la madre, tanto la licencia como la protección contra el despido se traslada al padre. A su vez otorga a la madre o al padre (según decisión de la primera) licencias extraordinarias durante el primer año de vida del niño, válida para aquellos casos en que el recién nacido presente una enfermedad grave. Pese a la flexibilidad señalada en el texto de la ley, se observa que estas licencias en escasas oportunidades son tomadas por el padre, resignificando la pauta cultural que el cuidado corresponde solo a la madre (Pautassi, Faur y Gherardi, 2004).

Si en relación con las licencias se conjugan las dimensiones de tiempo y dinero para cuidar, anteriormente señaladas, las guarderías o salas cuna dan cuenta de la tercera de estas estrategias, referidas a los servicios de cuidado infantil para hijos de trabajadores o trabajadoras. En este sentido, la reglamentación sobre espacios destinados a tal fin, y vinculados con el lugar del empleo, es sumamente variable en cada uno de los países de la región, pero en su gran mayoría el criterio utilizado por la normativa compromete a los empleadores a disponer de salas de cuidado infantil en función del número de empleadas mujeres que ocupe.⁶

Es decir, a pesar de la heterogeneidad de las legislaciones, prima un criterio que condice con las relaciones sociales de género imperantes en sociedades que construyen capacidades diferenciales en varones y mujeres para el cuidado de los niños pequeños y de los adultos mayores. En este último caso, es aún más visible, que en términos de regulaciones en el ámbito del trabajo no hay ninguna disposición al respecto, solamente la cobertura ante esta contingencia del trabajador asalariado a través del sistema previsional, y a partir de su deceso, se trasmite por vía hereditaria a la/el cónyuge (dependiendo de las regulaciones de cada país) y en un monto menor al percibido como haber previsional por parte del trabajador asalariado. No se encuentra legislada la posibilidad que los trabajadores y trabajadoras deban asumir responsabilidades de cuidado de sus progenitores. Solo en caso de muerte, tanto de padres como de suegros, se establece una licencia, entre uno y tres días de acuerdo con los países.

Así, la heterogeneidad de situaciones que se encuentran en cada uno de los países latinoamericanos en relación con el cuidado de los niños más pequeños, no de los adultos mayores, sumada a la relativamente baja proporción de mujeres cuyo trabajo se encuentra regulado por la legislación, debido a su inserción en el trabajo informal, contribuye a que las familias encuentren nuevas dificultades para el cuidado de los menores – y sin duda de los adultos mayores – en el contexto signado por la retracción del Estado en diversos sectores sociales.

En rigor, el modelo de políticas sociales desarrolladas por los Estados de Bienestar en la región, con características específicas, se sustentaba en la conformación de familias que suponían a “varones proveedores” y “mujeres amas de casa”, en las cuales la atención de los niños y niñas era sostenida por el trabajo doméstico femenino. Tal sistema era promovido a través de transferencias de ingresos vía el programa de asignaciones familiares o por vía de los seguros sociales, donde el modelo del “asalariado” correspondía al varón y a través de su inserción en el empleo formal, los miembros de su familia contaban con sistemas de salud y seguridad social. En forma complementaria, en muchos países existían políticas universales como salud y educación. Dicho contexto se ha transformando significativamente a la luz de las políticas de reformas de las últimas décadas, sin embargo el reconocimiento legal de las mujeres como trabajadoras se refuerza con su consideración como cuidadoras casi exclusivas de sus hijos e hijas, como también de sus padres o madres ancianos o de algún miembro enfermo del hogar.

Tal como sostiene Rodríguez Enríquez (2005), se evidencia en la región una ausencia absoluta de una política pública de cuidado, cuya resolución varía significativamente por clases sociales. A su vez, se asume desde los gobiernos que el cuidado es una responsabilidad fundamentalmente de los hogares, y la provisión pública es simplemente un complemento para aquellos hogares que no pueden resolverlo por sí mismos. En consecuencia, existe una tendencia a la focalización de estos servicios en la población que más lo necesita, en diferentes formatos (subsidios a madres solas con hijos e hijas menores, subsidio a la provisión privada de servicios de cuidado, sistemas de pensiones no contributivas para mayores de setenta años en condición de pobreza, subsidios para madres de más de siete hijos, entre otros).

⁶ Con ello, no sólo la ley presupone que será la trabajadora madre quien concurrirá al lugar de trabajo con su hijo o hija, sino que además permite al empleador no contratar más que el número de trabajadoras inmediatamente anterior para eludir la carga extra que supone hacer frente a una sala de cuidado infantil.

En este contexto, y a pesar de la importante “salida” de las mujeres al trabajo remunerado, se observa que la institucionalidad vigente fortalece el modelo según el cual la responsabilidad sobre el cuidado del hogar y de los hijos y de las hijas sigue recayendo más fuertemente sobre las mujeres que sobre las parejas. En efecto, la normativa da cuenta de este fenómeno al concentrar las licencias para cuidado infantil, los subsidios por maternidad, e incluso la disponibilidad de guarderías asociadas al trabajo de las mujeres. Si bien es indudable que tal patrón responde a una pauta cultural de las sociedades latinoamericanas, el hecho que el Estado la refuerce por medio de la legislación y las políticas, y asigne a las mujeres una doble función en el mismo acto en el cual regula las relaciones entre trabajadores/as y empleadores/as es por demás significativo (Pautassi, Faur y Gherardi, 2004).

De tal modo, al tiempo que la participación en el empleo remunerado ofrece un mayor grado de autonomía para las mujeres, y la ampliación de algunos de sus derechos, esto se produce en un escenario que adeuda la revisión de la legislación a la nueva dinámica observada, en la cual la provisión económica de los hogares ha dejado de recaer exclusivamente en manos de los varones. Al mismo tiempo se debe incorporar en la esfera del cuidado a los adultos mayores, ausentes de toda consideración en las legislaciones laborales, y en el marco de sistemas de seguridad social absolutamente debilitados en la cobertura y calidad de sus prestaciones, al mismo tiempo que se amplía la esfera de responsabilidades que recaen exclusivamente sobre las mujeres, ya sea en su calidad de hijas o en su calidad de nueras.

Una síntesis precisa de este dilema es la señalada por Alva Myrdal “*lo que debe protegerse no es tanto el derecho al trabajo de las mujeres casadas como el derecho de las mujeres trabajadoras a casarse y tener criaturas*”.⁷ En igual dirección, Torns Martín (2005) señala que la denominada conciliación de la vida laboral y familiar es presentada como una acción de mediar entre contrarios u opuestos, cuando precisamente ambos ámbitos no son ni de participación, ni democráticos y mucho menos equitativos. Afirma que el mundo laboral cuenta con la instancia de la negociación colectiva para mediar ante conflictos con los agentes sociales implicados y esta negociación no siempre se focaliza en las desigualdades de género que se dan en el ámbito de trabajo. Mucho menos se ha reconocido que en el ámbito familiar no existe ni negociación colectiva ni agentes sociales en conflicto, por el contrario, “la armonía y felicidad de los miembros suele ser el imaginario mítico de referencia”. De esta forma, el conflicto derivado de la división sexual del trabajo que tiene como escenario el hogar-familia es ocultado y negado.⁸ Concluye la autora que todo este conjunto de factores no ayuda a que se cuente con situaciones y argumentos para que se afronte con éxito la conciliación, a no ser que se reclame la necesidad de que las mujeres concilien como solución al mantenimiento del orden establecido, desde la más estricta corrección política. Ya que solo así los sujetos masculinos continuarán gozando de la máxima disponibilidad laboral, en la confianza que siempre habrá mujeres en posición de extrema subordinación social y familiar, las pertenecientes a la clase trabajadora, y más si son inmigrantes, para solventar los inconvenientes que esta conciliación plantea.⁹

Adicionalmente, en la mayoría de los países, el contexto da cuenta de crecientes dificultades socio-económicas y de alta flexibilización y precarización de las condiciones contractuales, lo que hace suponer que son muy pocas las mujeres trabajadoras que efectivamente cuentan con estos beneficios de cuidado infantil. Para el resto, queda en manos de las propias mujeres y, en el mejor de los casos, de sus familias, la posibilidad de contratar servicios de cuidado infantil en el mercado o de

⁷ Alva Myrdal (1968) citado en Torns Martín (2005).

⁸ Torns Martín (2005) afirma que en los pocos casos cuando el conflicto por la conciliación sale a la luz tiende a ser considerado como un asunto privado, con el agravante que la jerarquía patriarcal que enmarca tal situación ha sido capaz de reducir su impacto en sentido vertical (entre progenitores e hijos) pero no en sentido horizontal (entre miembros de la pareja).

⁹ Para el caso de las trabajadoras migrantes ecuatorianas, véase Benería y Floro (2006) y Herrera (2006).

asegurarlos mediante sus redes de apoyo.¹⁰ Así, la búsqueda de fórmulas que permitan a las mujeres modelar conjuntamente su desarrollo laboral y familiar es, en términos generales, una estrategia de índole privada. A la cual se le ha sumado estrategias aún más complejas como la denominada globalización del cuidado, en donde el componente de migración ha ampliado las estrategias usualmente esgrimidas por las trabajadoras para asumir –unilateralmente y a la distancia- la conciliación del trabajo productivo y reproductivo.

Lo expuesto hasta el momento en forma esquemática da cuenta de situaciones de desigualdad en el tratamiento de una responsabilidad social. Esto es, existen ciertas políticas y provisión del cuidado de niños para asalariadas, políticas de provisión para grupos de la población en situaciones de cuidado (programas para adultos mayores, discapacitados, niños y niñas) pero ninguna política para quienes no están asalariadas (incluye a las trabajadoras informales como a las llamadas “amas de casa”) y tienen que asumir el cuidado de sus “dependientes” tal como se han denominado históricamente las relaciones de cuidado a los efectos de los sistemas de seguridad social, entre los que no se incluían históricamente los adultos mayores, pero tras los procesos de reforma, este grupo etario se ha visto perjudicado en el cese de prestaciones y cobertura de contingencias, situación que los coloca en el ámbito de responsabilidad de las familias.

En otros términos, la clásica división promovida por los Estados de Bienestar desde mediados del siglo pasado en adelante, sintetizada en la clásica trilogía Estado-mercado-familias; en el caso latinoamericano se ha reducido fundamentalmente a una participación casi central de las familias, y dentro de las mismas a las mujeres en exclusividad, quedando supeditado el mercado a la disponibilidad de ingresos suficientes y al Estado sujeto a disponibilidad de la oferta de cuidado que tenga, la cual es prácticamente nula. Esto es, la trilogía que se consolidó en la región se concentro en las relaciones establecidas, bajo formas privadas de “conciliación” u “acoplamiento” entre las cuidadoras, los y las receptores (cuidados) y el amplio espectro del cuidado, que se dirime en el espacio de lo privado, lo público y asociaciones de la sociedad civil. Lo jurídicamente obligatorio, cuando se establece –como en el caso de las asalariadas- pasa a depender de la casuística y de la capacidad de cada ámbito (público o privado) implemente las medidas establecidas, y en otros casos de la capacidad de fiscalización del Estado al respecto, que como se conoce, es baja en toda la región.

Es decir, se estaría produciendo un acelerado proceso de “desfamiliarización” (Esping Andersen, 2000) entendiendo por tal al grado en que se “descarga” a las familias de las responsabilidades relativas al bienestar y asistenciales de la unidad familiar, ya sea a partir de la infraestructura del Estado de Bienestar o por medio de la dispensa del mercado. El concepto de desfamiliarización es paralelo al de desmercantilización, que en el caso de las mujeres la desfamiliarización aparece como una instancia previa a su capacidad de “mercantilizarse”. Esto es, la desfamiliarización indicaría el grado en que la política social o los mercados, otorgan autonomía a las mujeres para poder mercantilizarse o para establecer núcleos familiares independientes.

En rigor, la problemática del cuidado y quien lo ejerce (para sí o para otros) remite a un problema de ejercicio de derechos, cuando éstos están acordados, o en caso contrario, de disminución de desigualdades, como condición de una política pública. En uno y otro caso, nos remite a un debate en donde se entrecruzan derechos, desigualdades y política, en consonancia con las clásicas demandas feministas y sus desarrollos teóricos, con la especificidad que, si en la situación actual no se amplía el ejercicio de estos derechos, se seguirá afectando el principio de igualdad, principio fundamental para el desarrollo de la persona humana.

¹⁰ Rico y Marco (2007) señalan que en la literatura se continúa hablando de conciliación o compatibilización en referencia a las soluciones del conflicto familia-trabajo que experimentan las mujeres, pero “acoplar” parece ser más adecuado, ya que los dos primeros términos aluden a dos espacios opuestos que deben ser ajustados entre sí por las mujeres. Así, las autoras señalan que según la Real Academia Española (2005) acoplar es “unir entre sí dos piezas o cuerpos de modo que se ajusten exactamente. Ajustar una pieza al sitio donde deba colocarse”. Se trata entonces de que mercado de trabajo y familia dejen de ser opuestos, de que cada uno tenga su lugar y su tiempo en la vida de varones y mujeres.

RECUADRO 1 EL PRISIONERO DEL AMOR

...“Los costos y riesgos de proteger a las personas dependientes encierra otra dimensión que tiene más que ver con la psicología que con la economía. Cuando pasamos tiempo con personas que necesitan nuestra protección, con frecuencia establecemos un vínculo con ellas. La decisión inicial de cuidar a alguien puede derivar en un nivel de compromiso. Puede suponer un cambio en nuestras preferencias y nuestras prioridades (...)

Nuestra conciencia de los diversos y variados modos en que nos enamoramos explica porque la decisión de tener un hijo es completamente diferente de la decisión de adquirir un bien duradero como puede ser un vehículo deportivo. Si no estamos satisfechos con el producto, lo devolvemos y recuperamos nuestro dinero o lo cambiamos por otro. Aunque estuviésemos legalmente habilitados para hacerlo con un niño, y a pesar del que el “mercado” de niños crece, nuestro compromiso emocional nos dificultaría hacer uso de esa posibilidad. Padres y madres saben que se convertirán en prisioneros del amor de sus propios hijos. Las madres son particularmente vulnerables, aunque sólo sea por su temprano e íntimo contacto físico. Por esto es tan importante para las mujeres tener la libertad de elección que les garantice que este compromiso siempre sea voluntario.

(...) La dinámica biológica, incluida la lactancia, vincula al infante con la madre de modo más cercano que con el padre. Pero las normas sociales, particularmente aquellas relacionadas con la participación de los padres, tienen una gran influencia. Los padres varones que pasan más tiempo con sus hijos se relacionan más estrechamente con ellos y probablemente desarrollen una relación que posteriormente podrá resistir estrés y tensión. Esta parece ser una razón convincente para alentar a los padres y/u otros co-padres a incrementar su participación activa en el cuidado de los hijos. Reforzar las conexiones emocionales entre los chicos y aquellos de los que esperamos que asuman la responsabilidad económica de ellos es una forma de aseguramiento: reduce la probabilidad de *default* del contrato implícito de cuidado.

Muchos economistas continúan abogando por que las madres se especialicen fuertemente en la crianza de los hijos porque es más eficiente. Cuando se trata de infantes las madres disfrutan de placeres biológicos y culturales. Pero existen una cantidad de efectos colaterales negativos a la especialización. Los padres, por estar menos involucrados, pueden resultar menos ligados a sus hijos que las madres. Definiendo sus responsabilidades en términos de dinero más que de tiempo –pagar el alquiler y comprar la comida- puede estimularlos a creer que pueden cumplir con sus obligaciones igual a la distancia mediante el envío de un cheque. Por supuesto, una vez que ellos se fueron de la casa se distanciarán aun más de sus hijos, lo cual ayuda a entender porque el refuerzo de las responsabilidades en el sustento de los niños sigue siendo un serio problema.

Este no es solamente una cuestión padre/madre. Los chicos y sus mayores, como inversionistas, necesitan diversidad. En el pasado, estas tareas de cuidados de las personas dependientes se repartían entre los miembros de la familia en lugar de ser asignadas a una súper madre. Tener un portafolio de proveedores de cuidado hace que sea más probable que se satisfagan las necesidades de la persona dependiente. Más importante aun, asegura que un número amplio de personas asuma un compromiso emocional en la provisión de seguridad económica del dependiente. Su empatía y compromiso se revitaliza no solamente con el contacto personal sino también con el ejercicio real del cuidado. Alentar a que la gente cumpla con sus responsabilidades con otros simplemente llenando un cheque los puede conducir a llenar cada año cheques más pequeños o a dejar de llenarlos del todo.

Existe otra razón por la cual deberíamos tratar de compartir la carga del cuidado de las personas dependientes. Los proveedores de cuidado no están en una buena posición para contar con más recursos, porque esta negociación coloca en situación de riesgo a las personas que están bajo su cuidado. Normalmente las madres no le dicen a los padres: “Dedica más tiempo en ser un buen padre, o voy a reducir el tiempo que yo paso con los chicos”. Por una razón, esta no sería una amenaza creíble: una acción como esta perjudicaría al niño. Igualmente, con frecuencia las madres son renuentes a las amenazas “Paga la cuota alimentaria o no voy a dejar que veas a Janie” por miedo a que la pérdida de contacto con el padre dañe al niño.

Las personas que proveen cuidado a cambio del pago también son prisioneros del amor. Las enfermeras tienen una capacidad limitada para declararse en huelga, porque las acciones laborales pueden amenazar el bienestar de sus pacientes. Los maestros son reacios a imponer a sus alumnos largas ausencias. Los trabajadores automovilísticos y los pilotos aéreos pueden realizar amenazas más creíbles de interrumpir sus servicios. No por casualidad sus salarios son bastante más altos. Aun proveedores de cuidado relativamente bien pagos, como los médicos, están en desventaja en la economía de nuestros días. Muchos de ellos detestan el tono burocrático que están tomando muchas instituciones de salud, pero están forzados a continuar porque quieren seguir cuidando a sus pacientes.

El prisionero del amor mira atentamente desde atrás de las rejas de la política social. (...). Largamente ausente en el debate estuvo la consideración de determinados hechos: la mayoría de madres que viven en una situación de pobreza podrían mejorar inmediatamente su situación económica insistiendo en que los padres se hagan cargo de la custodia de los hijos; ofreciéndolos para adopción o entregándolos en un orfanato. Los costos por chico de asistencia pública para las madres pobres siempre han sido aproximadamente la décima parte de los costos por chico de una vivienda grupal o un orfanato. Pero porque ellas aman a sus hijos y quieren estar con ellos, raramente las madres pobres pueden hacer una amenaza creíble de abandono de sus hijos.

Fuente: Nancy Folbre (2001) *The invisible Heart. Economics and Family Values*. New York, The New York Press, 39-41 (traducción libre).

II. Aproximaciones al problema

Lo expuesto anteriormente remite a un debate que usualmente no se encuentra presente y que es necesario relacionar y resignificar. Se trata precisamente del debate en torno a cómo incorporar en una lógica de derechos la complejidad del cuidado. Esto es, no solo “relacionado con” un status de trabajador/a asalariado o con un “sujeto beneficiario” o “receptor” de una política de cuidado sino como un principio inherente a la igualdad de oportunidades y de trato.

El principio de igualdad de oportunidades, contenido en numerosos ordenamientos constitucionales de la región, ha sido interpretado en la mayoría de los casos, vinculado con el mundo del trabajo. De allí que generalmente se lo supedita a la promoción de igual salario por igual tarea, igualdad de trato bajo las mismas condiciones, entre otras, pero desconociendo la relación que tiene con el mundo privado. Esto es, se ha regulado bajo la histórica división público/privado, en donde se busca promover mejores condiciones en el ámbito público, desconociendo y relegando la esfera de reproducción privada que permite la inserción de las personas en el ámbito público.¹¹

Pero más importante aún es que esta interpretación de la igualdad en el mundo público encierra dos problemas complejos y

¹¹ El derecho público refiere a las relaciones entre dependencias del Estado o entre éste y particulares, mientras que el derecho privado regula las relaciones entre particulares. En esta división, las acepciones público y privado tienen distinto significado al que se les atribuye si se incluye el enfoque de género, sentido en que serán utilizadas en todo el documento; designando como privado al espacio y relaciones que se dan al interior de los hogares y como público el espacio, procesos y relaciones que quedan fuera de ellos, Pautassi (2007).

directamente interrelacionados. El primero de ellos –que ha sido ampliamente considerado y denunciado por el feminismo- advierte sobre el fracaso de las políticas de derechos tendientes a asegurar la igualdad y la no discriminación, aún cuando estos mismos derechos les fueron atribuidos a varones y mujeres. Tal como señala Pitch (2006) la emancipación de las mujeres recorrió un trayecto en el que la diferencia sexual fue tratada como cuestión social, y de manera similar con otras diferencias, con lo que se impidió a las mujeres alcanzar la plena igualdad. Esta negación de la diferencia sexual llevo a que muchas veces se negara toda diferencia estableciéndose una suerte de “ciudadanas neutras” o que se revalorizara la condición de madres como mecanismo de inclusión.¹²

En uno y otro caso, se deja de lado la consideración de las desigualdades para poner el foco en las diferencias, que en el caso de las mujeres terminan siendo asimilables a cualquier diferencia, al extremo de recibir tratamiento como “grupo especial” o como si fuesen una cultura o etnia propia. Negar las desigualdades es retomar la senda pre-feminista en donde se invisibiliza la relación entre desigualdad y estructura de poder que conforman un orden jerárquico.

No se busca aquí simplificar un debate por demás extenso y prolífico referido a los grupos desaventajados y la importancia de su tratamiento como tal a efectos de lograr sortear su sistemática exclusión de la discusión pública, o de toda consideración al momento de definir políticas o ante el desconocimiento de los jueces de las especificidades de las “minorías”. En cada caso, y de esto las mujeres pueden dar cuenta, los ideales de derechos igualitarios han sido sistemáticamente apropiados y solo ejercidos para determinados sectores de poder que han utilizado este principio igualitario para su propio beneficio. De allí la importancia que tienen las corrientes que defienden pasar de la idea de “derechos iguales para todos” ya que en los hechos no funcionan como tales, para pasar al otorgamiento de “derechos especiales” para ciertos grupos, los que intencionadamente o no, reciben tratamiento arbitrario.¹³

En igual dirección se inscriben las medidas de acción positiva, las cuotas y demás políticas igualitarias propuestas por el movimiento feminista y que han sido sumamente útiles a los efectos de garantizar el ingreso de las mujeres en la esfera pública. También deben mencionarse en este conjunto los derechos especiales de representación para grupos originarios y todo el debate en torno al multiculturalismo.¹⁴ Sin embargo, a los efectos del desarrollo que aquí se realiza, la promoción del cuidado como derecho no se debe asociar o inscribir solo para las mujeres. Esto es, no se busca promover el reconocimiento del cuidado como un derecho para las madres o hijas de adultos mayores, sino reconocerlo para toda la ciudadanía. Esto es, no se renuncia a la idea de otorgar determinados derechos en función de la desventaja a la cual se ven sometidas las mujeres, como otros sectores de la población en función de su origen, etnia, situación social, sino precisamente se busca que el reconocimiento no sea a partir de que quien cuida es la mujer sino que el título de derecho (entitlement) sea el de ciudadano o ciudadana. Tampoco que el derecho a ser cuidado sea la desventaja inicial para que se brinde la atención que necesita, sino por el contrario, la idea de derecho universal da cuenta de su valor intrínseco, independientemente del estado de necesidad que esté transitando esta persona.

Sobre este aspecto es donde se intenta esclarecer no solo las situaciones efectivamente discriminatorias y de desigualdad, sino trascender el debate para proponer derechos integrales y no

¹² Lamas (2007) sostiene que históricamente la conceptualización de las mujeres como "complementarias" de los varones, ha obstaculizado su reconocimiento como personas con intereses, derechos y potencialidades iguales a estos y ha dificultado su acceso a espacios y desempeños que se consideran masculinos. Dividir la vida en áreas, tareas y poderes masculinos y femeninos "complementarios" ha resultado en actos de exclusión, marginación y opresión sexista.

¹³ Este debate se encuentra reflejado en los trabajos contenidos en Gargarella (1999). Entre otros, Owen Fiss señala que hay grupos que se encuentran en una situación de "subordinación perpetua", como el caso de la comunidad negra, debido a la posición social relativa que ocupan en tanto comunidad y el tiempo que llevan ocupando dicho lugar y que carecen de un poder político significativo, que puede deberse precisamente a su débil posición económica y a los extendidos prejuicios que existen sobre sus miembros. Gargarella por su parte, se inclina por dos tipos de medidas: i) darle "la palabra a los grupos desaventajados, para que ellos mismos puedan hacer conocer y defender sus puntos de vista; ii) asegurarles una integración más efectiva en su comunidad.

¹⁴ Al respecto véase Kymlicka (1996).

un reconocimiento del derecho al cuidado como derecho particularísimo, y por ende atribuible a las mujeres, en la convicción que solo en la medida que se lo incluya como un derecho propio y universal (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 ciudadana.¹⁵

Sin duda que como señala Pitch (2006) los derechos no pueden agotar la política de las mujeres, como tampoco la política en general- ni responder a su reconocimiento en tanto sujeto político mujer. Sin embargo, se considera que pueden contribuir efectivamente a un verdadero empoderamiento de las mujeres pero también de los adultos mayores, los niños, los enfermos, en la medida que sean considerados derechos universales. Nuevamente, trascender lo particular para considerar la universalidad que de cuenta de las diferencias.¹⁶

Previo a en la discusión sobre el aporte que una perspectiva de derechos aplicada a la promoción de la igualdad y al reconocimiento del cuidado en tanto derecho universal, resulta útil interrogarse sobre qué significa tener un derecho y cuáles son las principales implicaciones del uso del lenguaje de los derechos en el campo de las políticas de desarrollo y en las políticas sociales. Aunque el lenguaje de los derechos tiene de por sí un valor ético y político y puede servir para fortalecer las demandas sociales frente a situaciones de inequidad, sus implicancias concretas en las relaciones sociales no siempre se consideran adecuadamente. El riesgo puede ser la utilización de una retórica de los derechos que luego no logre satisfacer las mínimas expectativas que este concepto puede legítimamente ocasionar.¹⁷

Si bien hay numerosas acepciones y denominaciones en relación con el hecho de ser portador de un derecho, en líneas generales, se trata de una pretensión justificada jurídicamente, que habilita a una persona a hacer o no hacer algo y a la vez puede reclamar a terceros que hagan o no hagan algo.¹⁸ Es decir, existe una norma jurídica que le otorga a una persona una expectativa positiva –de acción- y una negativa –de omisión- creando al mismo tiempo sobre otros sujetos obligaciones y deberes correlativos.¹⁹

Existen dos tipos de derechos: i) los derechos individuales o también denominados "derechos de primera generación", que se encuentran reconocidos e incluidos en las constituciones políticas modernas, definidos como aquellas libertades y garantías de los ciudadanos y que definen a su titular a priori. Entre otros, podemos mencionar el derecho a expresar las ideas propias; a profesar una religión, a comerciar, a ejercer el derecho a voto. En este grupo se incluyen los derechos civiles y políticos (DCP); ii) Un segundo grupo de derechos son los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) usualmente considerados "derechos de segunda generación" e incluidos posteriormente también en las constituciones políticas, cuya principal diferencia con los anteriores es que no se encuentra su titular identificado a priori y por ello refieren al derecho a la educación, al

¹⁵ Ferrajoli (2001: 31) “...*Que los derechos fundamentales son indisponibles quiere decir que están sustraídos tanto a las decisiones de la política como al mercado. En virtud de su indisponibilidad activa, no son alienables por el sujeto que es su titular. Debido a su indisponibilidad pasiva, no son expropiables o limitables por otros sujetos, comenzando por el Estado: ninguna mayoría, por aplastante que sea, puede privarme*”.

¹⁶ Lazzarato (2006: 198) “*No se trata de oponer los dos terrenos de lucha: el de la igualdad y el de la diferencia, sino de saber que el primero no es más que una condición, una especie de zócalo ontológico para el despliegue del segundo*”.

¹⁷ Gargarella (2006) sostiene que los jueces toman a los derechos sociales -por ejemplo, típicamente, el derecho al trabajo- como "derechos no operativos" lo cual significa, en la práctica, su autoinhibición en la materia hasta tanto el poder político no "ponga en marcha" tales derechos (por ejemplo, dictando leyes que les otorguen a los derechos sociales "contenido real"). Este tipo de hechos resultan especialmente relevantes, dado que permiten advertir de qué modo, en la práctica jurídica, los derechos sociales terminan adquiriendo un carácter meramente declarativo, como si representasen, en verdad, formas constitucionales vacías. Por otra parte, con los años se han producido importantes avances jurisprudenciales en toda América Latina que dan cuenta del carácter de justiciables de estos derechos.

¹⁸ A lo largo del documento se incluyen aspectos desarrollados en Abramovich y Pautassi (2006)

¹⁹ Por ejemplo, tengo derecho a la salud, en tanto hay una norma que me convierte en titular de esta expectativa –la de asistir a un establecimiento sanitario- y crea a otros sujetos su obligación correlativa de proporcionarme los medios y las instancias de calidad para que ejerza mi derecho a acceder al sistema de salud.

derecho a recibir una alimentación adecuada, al derecho al trabajo en condiciones dignas; al derecho a la salud, entre otros.

Esta separación “generacional” de los derechos no confiere argumentos para objetar el mismo valor a ambos tipos de derechos. Tal como señala Gargarella (2006) no existen suficientes fundamentos para justificar las distinciones que se realizan entre derechos individuales y derechos sociales, y sobre las cuales se basa un status jurídico disímil que se les adjudica. En rigor, los derechos económicos, sociales y culturales deben considerarse tan "operativos" o tan "ideales" como los mismos derechos individuales. Es decir, constituyen una obligación jurídica y no una mera manifestación de buena voluntad política, con prerrogativas para los particulares y obligaciones para el Estado.

Otra diferencia que se busca enfatizar entre DCP y DESC, es el hecho que los derechos sociales se diferencian de los Derechos Civiles y Políticos por el carácter de obligaciones negativas de estos últimos, mientras que los Derechos Sociales implicarían el nacimiento de las obligaciones positivas. En el primer caso, las obligaciones negativas refieren principalmente a no empeorar la salud de la población, no impedir el acceso de un niño o una niña a un instituto educativo, entre otros. En relación con las obligaciones positivas, estas no se agotan solamente en acciones de dar - proveer de vivienda, proveer de vacunas para menores de seis años- sino que lo diferencial es el tipo de relaciones que se establecen entre el Estado y los beneficiarios de las prestaciones. Significa que el Estado puede satisfacer un derecho a través de diferentes medios, y en muchos de ellos, los sujetos obligados pueden participar activamente.²⁰

Otro de los aspectos que caracteriza a un derecho es la posibilidad de dirigir un reclamo ante una autoridad independiente del obligado –habitualmente, un juez– para que haga cumplir la obligación o imponga reparaciones o sanciones por el incumplimiento. Esta particularidad se denomina justiciabilidad o exigibilidad judicial, y supone una técnica de garantía del cumplimiento de las obligaciones que se desprenden del derecho de que se trate. El reconocimiento de derechos impone entonces la creación de acciones judiciales o de otro tipo, que permitan al titular del derecho reclamar ante una autoridad judicial u otra con similar independencia, ante la falta de cumplimiento de su obligación por parte del sujeto obligado (Abramovich y Courtis, 2006).

En consecuencia, otorgar derechos implica a su vez, reconocer un campo de poder para sus titulares, reconocimiento que limita el margen de acción de los sujetos obligados, entre ellos el Estado, en tanto define en sentido amplio, aquellas acciones que el obligado puede y las que no puede hacer. En rigor, el enfoque de derechos explicita un reconocimiento de la relación directa existente entre el derecho, el empoderamiento de sus titulares, la obligación correlativa y la garantía, todo lo cual conjuga en una potencialidad que puede actuar como una forma de restablecer equilibrios en el marco de situaciones sociales marcadamente desiguales.

Y aquí resulta central destacar la importancia de considerar al cuidado como una obligación que se desprende del derecho al cuidado. El derecho a cuidar, a ser cuidado y a cuidarse tiene su correlato en la obligación de cuidar. Esto es, implica un conjunto de obligaciones negativas, características de los derechos económicos sociales y culturales, como no entorpecer los servicios de guarderías infantiles, no impedir el acceso de un adulto mayor al sistema de salud; pero principalmente incluye obligaciones positivas, que se enrolan en proveer los medios para poder cuidar, en garantizar que el cuidado se lleve adelante en condiciones de igualdad y sin discriminación y que no solo se concedan para un grupo reducido –por caso vinculado al empleo asalariado formal- sino que sean garantizados a todas las ciudadanas y los ciudadanos,

²⁰ Abramovich y Courtis (2006) señalan que es erróneo el automatismo con el que se asocian directamente las obligaciones positivas del Estado con la necesidad imperiosa de transferir fondos públicos. Por el contrario, los autores insisten en el hecho que si bien una de las formas más características de cumplir con las obligaciones de hacer o de dar, especialmente en materia de salud, vivienda, es directamente a partir de la provisión de fondos, sin embargo existen las formas explícitas que tiene el Estado para satisfacer un derecho por otros medios. Sobre esta diversidad de formas se avanza en este estudio.

En todos los casos, debe quedar claro que existen sujetos obligados a proveer el cuidado, desde los miembros de la pareja para con sus hijos, o de los hijos varones y mujeres para con sus progenitores en situación de autonomía relativa, pero también es el Estado o los particulares en determinados casos quienes también se encuentran obligados a “hacer” en materia de cuidado. Esto es, no solo el Estado debe no entorpecer que una madre amamante a su hijo, sino que además le debe proveer las condiciones necesarias para ello. En el caso que trabaje en el ámbito productivo debe otorgarle licencia o un espacio físico para amamantar, tanto si es trabajadora del sector público o en el sector privado, como también debe otorgar licencias para los padres para que asuman conjuntamente la co-responsabilidad que les compete en materia de cuidado y crianza. A su vez, la obligación positiva del Estado implica la imposición a terceros de ciertas y determinadas obligaciones, como en este caso, la obligatoriedad de los empleadores privados de que efectivamente provean la infraestructura de cuidado o de las licencias legalmente contempladas. En rigor, garantizar el derecho al cuidado, en tanto derecho universal y propio de cada ciudadana y cada ciudadano, amplía la esfera de exigibilidad de cada persona hacia los distintos ámbitos (estatales y privados) y posibilita un cambio en la dinámica del cuidado.

III. Aportes del enfoque de derechos

En forma esquemática, el denominado “enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo” considera que el marco conceptual que brindan los derechos humanos como derechos legitimados por la comunidad internacional, ofrece un sistema coherente de principios y pautas aplicables en las políticas de desarrollo.²¹

Este enfoque busca conferir a las estrategias de desarrollo de un marco conceptual explícito, del cual pueden inferirse elementos valiosos para pensar en los diversos componentes de esa estrategia: la igualdad y la no discriminación; la participación y el otorgamiento de poder a los sectores postergados y excluidos; los mecanismos de responsabilidad horizontal y vertical, entre otros. Ese marco conceptual, pero a la vez teórico-operativo, permite definir con mayor precisión las obligaciones de los Estados frente a los principales derechos humanos involucrados en una estrategia de desarrollo, ya se trate de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) como derechos civiles y políticos.

El denominado “enfoque de derechos” se nutre de numerosas corrientes y marcos conceptuales, con diversos fundamentos ético-políticos, lo cual determina no solo una multiplicidad de vías para la implementación de este enfoque sino también presenta impactos

²¹ Tal como lo expone Abramovich (2006) cuando sintetiza los principales supuestos de este enfoque. Asimismo cabe mencionar algunos informes producidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos de la ONU, el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de la CEDAW, los relatores especiales de Naciones Unidas, a partir de la interpretación realizada de los tratados internacionales de derechos humanos principalmente en materia de derechos sociales.

diferenciados. Este punto no es menor, en tanto advierte sobre la necesidad de analizar el alcance específico del enfoque de derechos para abordar problemas acuciantes como la pobreza, la discriminación y la exclusión social. Así, numerosas estrategias que se están adoptando para solucionar dichos problemas solo incorporan algunos de los derechos humanos e identifican únicamente aquellos que pueden ser aptos para una estrategia de desarrollo. Ejemplificando, se promueven programas que reconocen y garantizan el derecho a la alimentación y a la salud, sin ninguna interdependencia con derechos políticos o medidas de garantía de participación ciudadana.

Otros programas implementados en la región no establecen mecanismos de denuncias o vías para demandar judicialmente ante la vulneración de derechos a que se comprometió el Estado en dichos programas o en reformas sectoriales, como en el caso de las previsionales (Marco, 2004). Y sin duda, las políticas aplicadas durante las décadas pasadas avanzaron débilmente, salvo excepciones, en incluir instancias de conciliación entre trabajo productivo y cuidado, reforzando la ceguera al género de las políticas públicas en general y las sociales en particular.²²

A su vez, el enfoque de derechos no se encuentra suficientemente desarrollado en el derecho internacional, como tampoco en los ordenamientos internos de los países de América Latina. Uno de los aspectos de mayor debate es, nuevamente, la supuesta ambigüedad de los derechos sociales, al poner en duda la exigibilidad de tales derechos. De allí la importancia de considerar este enfoque, que va cobrando paulatinamente centralidad en el marco de instituciones estatales fragmentadas, luego del severo proceso de reforma estructural implementado en la década de los noventa y con una ciudadanía debilitada y con escaso desarrollo de estrategias de acción colectiva, las que permitan promover y/o eventualmente disuadir este tipo de perspectivas.

Este enfoque supera la visión de las políticas sociales como parte de una lógica signada por la oferta de beneficios de tipo asistencial, que pueden -o no- ser asumidos por órganos estatales, para encauzarse en la definición de parámetros mínimos de dignidad cuya garantía es responsabilidad del Estado, mediante los distintos instrumentos que tiene a su alcance. A partir de este enfoque, se busca la promoción de nuevas políticas que superen décadas en la consideración de las personas como meros “beneficiarios” de programas sociales de corte asistencial para pasar a su valoración en tanto titulares plenos de derechos.²³

Sin embargo, las actuales discusiones en el ámbito de las políticas y las estrategias de desarrollo a nivel regional se siguen dirimiendo en una práctica signada por las recomendaciones del denominado post-consenso de Washington, que si bien discursivamente promueve la inclusión del enfoque de derechos, termina concentrando sus recomendaciones en nuevas variantes de programas sociales con filtro de derechos.²⁴ Es decir, no incorporan el derecho internacional de los

²² La ceguera al género de las políticas surge no tanto de ignorar a las mujeres en el diseño de las políticas sino en abstraerlas del contexto social de sus vidas; Kabeer (1998) y Zibecchi (2005). La usual referencia a políticas neutrales en falsa, en tanto no existe neutralidad en términos de género en ninguna política pública.

²³ Este tránsito de la focalización hacia la inclusión de derechos no surge de un enfoque renovado en torno a los derechos humanos, sino parte de la búsqueda de nuevos elementos superadores ante el evidente fracaso de las políticas focalizadas implementadas en décadas pasadas, las que fueron promovidas particularmente por organismos de asistencia crediticia, agrupados en el denominado consenso de Washington, recomendando la apertura comercial, liberalización de mercados, reducción del sector público y expansión del sector privado y en materia de políticas sociales, a partir de programas dirigidos a los sectores más pobres. La tesis sostenía que una vez eliminada la intervención estatal el intercambio mercantil promovería el crecimiento económico y distribuiría la riqueza a través del “efecto derrame”. Mientras tanto, las políticas públicas atenderían las situaciones de privación social más extrema, y en éste marco los derechos sociales eran considerados como un gasto que no podía ser asumido ni por el Estado como tampoco podría soportar la competitividad de la economía.

²⁴ Este nuevo direccionamiento de la política se agrupa en el denominado Consenso post-Washington, por el cual se incorpora la idea de institucionalidad y de gobernabilidad, en el sentido de proveer “mejores instituciones” y “good practices” para lograr un mejor funcionamiento de los mercados. Así proponen una “segunda generación” de programas, que lejos de superar esta visión recomienda incorporar un marco de derechos, denominado para el Banco Mundial como “marco comprensivo del desarrollo” que define a la pobreza como un fenómeno multidimensional, aunque las vías para superarla son nuevas versiones de antiguos programas de “combate” a la pobreza, en una apuesta mayor por dejar en claro la idea de derechos pero con prácticas focalizadas, de mayor cobertura, pero que distan de ser propuestas de políticas universales. Al mismo tiempo prestan especial atención a estimular la formación del capital humano y del capital social, introduciendo una mayor corresponsabilidad en ello a la propia población destinataria, Daeren (2004); Marques Pereira (2006), Salama (2006).

derechos humanos, entendido como un conjunto de obligaciones positivas y negativas del Estado de proteger ciertos derechos fundamentales en el ámbito social, sino que varían prácticas focalizadas de mayor alcance o con mayor co-responsabilidad de la población destinataria. Mucho menos se ha avanzado en estrategias de conciliación trabajo-familia para los sujetos destinatarios de programas focalizados. Para este “consenso” la mujer sigue siendo considerada como un grupo especial o vulnerable, sin ningún registro que representen más de la mitad de la población, sin que le pueda caber tal consideración de “grupo”.

Otro ejemplo es que conceptos como derechos sociales, ciudadanía, gobernabilidad, género, acceso a la justicia, derechos reproductivos, están siendo selectivamente apropiados por las instituciones financieras internacionales, al punto de constituirse como los principales interlocutores y referentes en la materia. Se advierte que el peligro, desde el punto de vista de la problemática de la consolidación democrática, radica precisamente en que quienes utilizan estos conceptos en forma parcializada, vaciándolos de significado, promueven nuevas formas de institucionalidad que nada tienen que ver con la garantía de los derechos. Esta advertencia sobre un potencial uso distorsionado es aplicable al enfoque de derechos.

En consecuencia, incluir la perspectiva de derechos en el diseño de políticas públicas consiste en revisar no sólo sus contenidos u orientación, sino también los parámetros necesarios para su evaluación y fiscalización. Y allí resulta fundamental analizar el alcance de principios como el de igualdad y no discriminación, participación política y acceso a la justicia en relación con las estrategias y políticas públicas de desarrollo, a fin de avanzar en términos conceptuales como también estratégicos para diseñar nuevos marcos aptos para los procesos de formulación de políticas sociales y públicas en general, cualquier sea la temática específica abordada por esa política, en tanto se trata de conceptos transversales a todas las políticas públicas. Mucho mayor debe ser la cautela que se asuma en un proceso como el de garantizar el cuidado en tanto derecho y obligación, y en donde confluyen responsabilidades públicas y privadas, y donde la posibilidad de fiscalización no quede reducida al ámbito productivo (por medio del contralor de la implementación de políticas de conciliación trabajo-familia) sino que se pudiera transversalizar la noción misma del derecho a cuidar, a ser cuidado y a cuidarse.

Por otra parte, los mecanismos de evaluación y de supervisión, y eventualmente los jueces, si bien no les compete participar en el diseño de políticas públicas, deberían concentrar el diseño de éstas con los estándares jurídicos aplicables y –en caso de hallar divergencias- reenviar la cuestión a los poderes pertinentes para que ellos reaccionen ajustando su actividad en consecuencia.²⁵ Si los Estados no adoptan ninguna medida entonces los mecanismos de supervisión, entre ellos la justicia, pueden activar la toma de decisiones en aras de cumplimentar con las obligaciones jurídicas. Sin duda que, políticas incorrectas o que fracasan, no siempre determinan el incumplimiento de derechos. Por el contrario puede haber políticas exitosas en sus objetivos pero que consagren la vulneración de derechos, tal como ha sucedido en la región con la mayoría de los programas sociales focalizados aplicados durante la década del noventa (Daeren, 2004).

El principal aporte que puede brindar el enfoque de derechos en aras de efectivizar la igualdad formal pero especialmente la igualdad material de mujeres y varones es precisamente, por un lado, contribuir a cerrar las brechas y a “tender puentes” entre el sistema de derechos humanos, las políticas sociales y las estrategias de desarrollo, que al mismo tiempo vinculen el sistema

²⁵ Los principales estándares en materia de DESC, han sido elaborados principalmente a partir de los informes y observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –órgano de aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales-, y de las observaciones del Comité de la Convención Internacional contra la discriminación de la Mujer (CEDAW), así como de los relatores especiales de las Naciones Unidas, a partir de la interpretación realizada de los tratados internacionales de derechos humanos en esta materia. El Comité PIDESC ha sostenido que existe un umbral mínimo de satisfacción de cada derecho, por debajo del cual, el Estado en cuestión viola el derecho reconocido en el PIDESC. Por cierto que las obligaciones de los Estados Parte no se limitan a satisfacer el contenido mínimo de los DESC; sino que se encuentran jurídicamente obligados a adoptar medidas para que de manera progresiva se alcance la satisfacción plena de estos derechos, y para ello deben utilizar el máximo de los recursos disponibles.

político (por caso las coaliciones gobernantes) para que reorienten la política económica en el mismo sentido de la estrategia de desarrollo bajo un marco de derechos. Esto significa que los esfuerzos no están puestos únicamente en incluir una noción formal de igualdad limitada a exigir criterios de distinción objetivos y razonables, y por lo tanto a prohibir diferencias de trato irrazonables, caprichosas o arbitrarias, sino que avanza hacia un concepto de igualdad material o estructural, que parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren la adopción de medidas especiales de equiparación.²⁶

Por lo mismo, y dada la interdependencia de las políticas sociales con las económicas nuevos estándares jurídicos pueden ser aplicados a la definición y aplicación de otros modelos económicos distintos de aquellos que tanta inequidad ha generado en el pasado.²⁷ Y sin duda, resulta central considerar el aporte económico que realizan las mujeres a partir de trabajo reproductivo y no remunerado.

Cobra especial relevancia que el enfoque de derechos no restringe las opciones de políticas públicas que el Estado puede adoptar para realizar sus obligaciones. Reconocen un margen importante de autonomía de los Estados acerca de cuales son las medidas específicas que se puede adoptar para realizar los derechos. Este punto es central para poder compatibilizar el enfoque de derechos con los procesos nacionales de definición de estrategias de desarrollo y debe ser considerado especialmente al intentar emplear estándares jurídicos en la fiscalización y evaluación de esas políticas.²⁸

Cabe insistir en el hecho que los instrumentos internacionales fijan estándares orientadores de políticas públicas que van luego a ser la “regla de juicio” sobre cuya base intervienen los mecanismos de supervisión - o el poder judicial en su caso o las propias organizaciones públicas y no gubernamentales que realizan actividades de monitoreo - para controlar si las políticas y medidas adoptadas se ajustan o no a esos estándares, que pueden ser, por ejemplo, los estándares de “razonabilidad”, “adecuación”, “progresividad” o “igualdad”, o el análisis de contenidos mínimos que pueden venir dados por las propias normas internacionales que fijan derechos. Por ello el derecho internacional de los derechos humanos no contiene en sí un determinado diseño de políticas, sino estándares que sirven de marco a las políticas que cada Estado define.

Este proceso de avance en la globalización de estándares de derechos humanos, si bien no ha alcanzado igual grado de desarrollo en toda la región y está sujeto en ocasiones a la baja institucionalidad de los países, igualmente ha incidido positivamente en la transformación de esos mismos sistemas y ha generado una mayor atención en las autoridades estatales a los principios y reglas que se fijan en el escenario interamericano. También ha favorecido este proceso la paulatina conformación de una burocracia estatal especializada, que suele incidir en algunos aspectos de la gestión pública, tales como oficinas y comisiones de derechos humanos, defensorías del pueblo y funcionarios especializados. Y allí un ejemplo claro lo ha aportado las experiencias vinculadas a

²⁶ Implica la necesidad de trato diferenciado cuando, debido las circunstancias que afectan a un grupo desaventajado, la identidad de trato suponga coartar o empeorar el acceso a un servicio o bien o el ejercicio de un derecho (Abramovich, 2006).

²⁷ Gargarella (2005) señala que en forma contraria a la práctica dominante durante años, los programas económicos deben ajustarse al respeto de los derechos, y no los derechos quedar dependientes de los programas de ajuste. La Constitución exige que nadie tenga sus intereses básicos sujetos a la esperanza del “derrame” económico, ni sus derechos condicionados al crecimiento de la riqueza.

²⁸ Sin embargo, aún persisten numerosas inequidades de género por resolver en todos los países de América Latina, las cuales se cruzan y potencian con las brechas de equidad sociales, raciales y étnicas. Al respecto véase el análisis de Daeren (2001 y 2000) sobre los procesos de institucionalización de género en la región, que relativiza el alcance de estas instancias, señalando especialmente su fracaso en lograr la inclusión de la equidad de género en la política económica y laboral. Algo similar sucedió en el marco de las reformas previsionales en donde estos organismos estuvieron ausentes.

las acciones transversales en materia de género que han promovido marcos igualitarios en situaciones altamente desfavorables, contribuyendo de ese modo a un avance en el fortalecimiento de las garantías institucionales y sociales.

1. Enfoque de derechos y enfoque de género: una necesaria interdependencia

Si se considera específicamente el “campo” de las acciones transversales desde un enfoque de género, significa una importante evolución en la visibilización de esta perspectiva. Pueden mencionarse, entre otros, las oficinas para el adelanto de la mujer, las comisiones tripartitas para la igualdad de oportunidades en el mundo del trabajo, el avance en derechos reproductivos y la discusión en torno a los sesgos de género en materia de acceso a la justicia.²⁹

En general, la mayoría de las evaluaciones en materia de equidad, rescatan la construcción de nuevos espacios de igualdad en coexistencia con tradicionales prácticas discriminatorias, destacando el valioso aporte de las experiencias exitosas en políticas de género para el conjunto de políticas públicas, las que además de profundizar en la búsqueda de la igualdad, constituyen nuevas formas de hacer política que favorecen la gobernabilidad (Montaño, 2006).³⁰

No es un dato menor que la Convención internacional contra la discriminación de la mujer (CEDAW) fue ratificada por todos los países de la región, y en la mayoría de los casos se ha incorporado como parte de la propia Constitución política.³¹ Es decir, los países de la región asumieron la necesidad de contar con un instrumento jurídico específico para garantizar los principios de igualdad formal y material que en los hechos está lejos de alcanzarse. En primer lugar, la CEDAW ofrece pautas para la incorporación de las mujeres a los procesos de desarrollo en igualdad de condiciones con los varones. Así, su énfasis se ubica en la regulación de las relaciones entre varones y mujeres en el mundo de lo público y propone pautas para la igualdad en la esfera económica en general y en la esfera del empleo en particular. Estipula las condiciones relativas al derecho al trabajo por parte de las mujeres tanto desde el punto de vista de la demanda de empleo -relacionadas con los procesos de selección, los criterios acerca de la remuneración, a la seguridad social, la protección de la salud y de la maternidad-, como desde la mirada de la oferta y la ampliación de la autonomía de las trabajadoras -vinculadas a la elección del trabajo o profesión, la formación profesional, especificando que las mujeres tendrán derecho a prestaciones familiares con independencia de su estado civil.

Este instrumento explicita además que los derechos de las trabajadoras deben ser protegidos ante potenciales discriminaciones originadas por matrimonio y/o maternidad de las mujeres. Establece claramente que los Estados deben tomar medidas adecuadas para prohibir y sancionar este tipo de prácticas discriminatorias, a la vez que deben proteger la maternidad a través de licencias pagas, prevención de ejecutar trabajos que puedan perjudicar a la trabajadora durante el embarazo, prestación de servicios de cuidado infantil y otras medidas que permitan combinar las responsabilidades laborales y familiares de los padres (art. 11-2). Específicamente la Convención

²⁹ Sin embargo, aún persisten numerosas inequidades de género por resolver en todos los países de América Latina, las cuales se cruzan y potencian con las brechas de equidad sociales, raciales y étnicas. Al respecto véase el análisis de Daeren (2001 y 2000) sobre los procesos de institucionalización de género en la región, que relativiza el alcance de estas instancias, señalando especialmente su fracaso en lograr la inclusión de la equidad de género en la política económica y laboral. Algo similar sucedió en el marco de las reformas previsionales en donde estos organismos estuvieron ausentes.

³⁰ En la mayoría de las Constituciones Políticas de los países de la región se incluye el principio de igualdad y el derecho a la no discriminación, y en pocos casos se lo consagra expresamente en relación con la discriminación por género. Sin embargo, los mecanismos judiciales de exigibilidad de los derechos se caracterizan por su debilidad, por procedimientos inadecuados y con la presencia de jueces ajenos a las problemáticas de género.

³¹ No ha ocurrido lo mismo con el Protocolo Facultativo de la CEDAW, que a la fecha ha sido ratificado por solo 18 países de la región, quedando aún pendiente la ratificación por el resto de los países (<http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/perfiles/comparados/protocolo.htm>).

alude a los padres y no a la madre, dejando en claro que varones y mujeres deben compartir la responsabilidad de la esfera doméstica y de crianza tanto como la esfera económica y productiva (Pautassi, Faur y Gherardi, 2004).

En la dinámica cronológica del desarrollo del Sistema de Derechos Humanos, se consagran primero los derechos, reflejados en un tratado o pacto internacional, y luego se consagran los sistemas de control. De ésta forma en 1999 se aprobó el Protocolo Facultativo de la CEDAW, que establece el procedimiento para las denuncias al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, así como para las investigaciones sobre violaciones graves o sistemáticas cometidas por un Estado Parte y que pudieran ser iniciadas por el Comité. De tal modo, el Protocolo refuerza los mecanismos internacionales de control y seguimiento de la CEDAW, y a la vez permite fortalecer el conocimiento y la aplicación de sus postulados por parte de personas, grupos de personas y Estados.³²

Aún más específico es el hecho que los gobiernos de la región han definido como tema convocante a la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, “El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe”, donde se trató con especial énfasis la contribución de las mujeres a la economía y la protección social, especialmente en relación con el trabajo no remunerado; y la participación política y paridad de género en los procesos de adopción de decisiones a todos los niveles. Ambos temas fueron abordados tomando como punto de análisis el concepto de discriminación definido en el artículo primero de la CEDAW y el concepto de división sexual del trabajo.³³

Sintetizando, en América Latina se dispone de un sistema integral y estructurado que opera en términos de dar efectividad a las medidas comprometidas por los Estados en los diversos instrumentos de Derechos Humanos, que además fija estándares específicos que son aplicables a los sistemas internos de cada uno de los países de la región. En rigor, nos encontramos ante un escenario en donde los gobiernos, la sociedad civil y el campo de la protección internacional de los derechos humanos reconocen y promueven una agenda prioritaria vinculada a la necesidad de dotar a las estrategias de desarrollo y a la política pública en general de un marco de derechos.

El desafío se encuentra precisamente en su fase de implementación, o cómo se construye el puente entre políticas y derechos. En primer lugar, si bien el enfoque de derechos demanda profundas reformas en el marco de las políticas públicas –particularmente las económicas y sociales- actualmente vigentes, no implica una instancia de borrón y cuenta nueva, sino precisamente el eje de acción consiste en revisar las políticas inconexas y discriminatorias aplicadas en los últimos treinta años en la región; evaluando si las mismas son compatibles con el marco de derechos que propone el enfoque aquí desarrollado.

Y allí cobra absoluta e indiscutible centralidad la ceguera al aporte económico de las mujeres en términos de su contribución invisibilizada a la economía. Por ello, un primer paso en la estrategia que aquí se defiende, no consiste en dotar de más derechos a las mujeres, sino otorgar al cuidado el carácter de derecho universal y sus correlativas obligaciones. Y para ello, como para cualquier instancia de cambio, es fundamental contar con voluntad política para iniciar el proceso de transformación.

³² En cuanto a los procedimientos para hacer una presentación ante el Comité, el Protocolo Facultativo establece que las comunicaciones pueden ser presentadas por “personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción del Estado Parte” (Art. 2). Pueden hacerlo a título personal, alegando la violación de un derecho propio o en representación de una tercera persona, con su consentimiento. Al existir un mecanismo de seguimiento a nivel internacional, y en la medida en que los Estados ratifican su adhesión a este instrumento, se ven en la obligación de acelerar las reformas legales e institucionales que tiendan a la eliminación de cualquier tipo de discriminación basado en el género, Pautassi Faur y Gherardi (2004).

³³ CEPAL (2006b), cabe recordar que el tema de la igualdad, también fue central en la anterior sesión de la Conferencia Regional, ocupando un lugar central en el Consenso de México, año 2004 y con mayor amplitud y precisión en el Consenso de Quito, 2007.

Para ello se debe comenzar por revisar los derechos ya establecidos y reconocidos en los instrumentos internacionales -los que prácticamente en toda América Latina garantizan la igualdad formal de varones y mujeres- y en la legislación interna de los países, a fin de verificar si las políticas estatales cumplen con los estándares mínimos en materia de derechos humanos. Sobre este particular, se analizarán distintas estrategias a desarrollar.

IV. Estrategia de desarrollo y derecho al cuidado: *¿quo vadis?*

¿Es posible pensar desde la lógica de derechos estrategias sustentables que inviertan la dinámica prevaleciente en las últimas décadas? ¿Qué relación existe entre el cuidado y una política de desarrollo? A su vez, ¿Cómo se ubica el cuidado en el marco de los sistemas de políticas sociales en la región? Y aún más ¿es legítimo pensar en otorgar y definir derechos en los Estados latinoamericanos post-ajuste?

Si se considera el principio de interdependencia consagrado en la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en junio de 1993, que establece en su artículo quinto, que *“todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”*, se puede extrapolar y considerar que el derecho al cuidado -tanto considerando a la persona como receptor o como dador de cuidado- integra el conjunto de los derechos universales de derechos humanos consagrados en los diversos instrumentos internacionales, a pesar de no estar explícitamente nominado como tal. Cabe la salvedad que hay países en

la región, como el caso de Ecuador que si lo han considerado explícitamente en su constitución: *“...se reconocerá como labor productiva, el trabajo doméstico no remunerado”* (art. 36, Constitución Política de la República, 1998).

Si se acepta, y los gobiernos de la región reconocen a la esfera del cuidado como un derecho universal, indisponible y no sujeto a concesiones para grupos especiales, implicaría un importante avance en la dirección de garantizar la igualdad material entre mujeres y varones, jóvenes y adultos mayores, niños, niñas y personas con capacidades diferentes. Sin embargo es factible que, reconocido como derecho universal, no obste a que el mismo se haga efectivo frente a determinadas situaciones o condiciones, como ser niño o ser adulto mayor.

Al respecto resulta esclarecedor como el Comité del PIDESC, en su Observación General N° 6: *Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores* ha derivado el derecho al cuidado de este grupo vulnerable de otros derechos, señalado: *“El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no contiene ninguna referencia explícita a los derechos de las personas de edad, excepto en el artículo 9, que dice lo siguiente: “los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social” y en el que de forma implícita se reconoce el derecho a las prestaciones de vejez. Sin embargo, teniendo presente que las disposiciones del Pacto se aplican plenamente a todos los miembros de la sociedad, es evidente que las personas de edad tienen derecho a gozar de todos los derechos reconocidos en el Pacto. Este criterio se recoge plenamente en el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento. Además, en la medida en que el respeto de los derechos de las personas de edad exige la adopción de medidas especiales, el Pacto pide a los Estados Partes que procedan en ese sentido al máximo de sus recursos disponibles”*.

Cabe destacar que posteriormente se incorporó de manera explícita en el art. 17 del Protocolo de San Salvador, al establecer que *“toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica...”*.

De manera similar, la Convención Internacional de Derechos del Niño (CDN), en su artículo 18 inc. 1 establece 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 inc. 3 del mismo artículo la vinculación de 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...”*

Pero aquí no cabe ingenuidad alguna, al pensar que se tratará de “otro derecho” de “carácter programático” que tanto han sido utilizados en América Latina y han contribuido fuertemente a consolidar una ciudadanía de baja intensidad,³⁴ sino precisamente se trata de dejar en claro que los derechos humanos son pensados como universales pero para ser aplicados por los Estados. Tal como señala Pinto (2006) los derechos humanos deben ser ejercidos por las personas en sus ámbitos naturales que son los Estados, en una interacción entre las normas contenidas en los derechos humanos y las normas nacionales (internas).

La noción de igualdad es consustancial a la noción de derechos humanos, en tanto la pertenencia a la especie humana otorga la titularidad de estos derechos, y por ende, el principio de

³⁴ La baja intensidad de la ciudadanía es el concepto acuñado por Guillermo O’Donell (1992) para caracterizar a las democracias latinoamericanas en la actualidad, en tanto las mismas han pasado de Estados populistas controlando rigidamente los intereses sociales débiles, a un tipo de Estado privatizado penetrado por intereses corporativos capaces de desviar las políticas para satisfacer sus intereses. Así, señala que se respetan los derechos políticos de la poliarquía no obstante existen restricciones “extra-poliárquicas” pero políticamente fundamentales que implican la ineffectividad del Estado en tanto ley y la cancelación de algunos derechos. Por ejemplo, se respetan derechos participativos y democráticos pero se viola cierto componente liberal de la democracia.

no discriminación es intrínseco a esta categoría de derechos. A su vez, no se trata de una traslación normativa de los derechos ya reconocidos en las constituciones nacionales, sino precisamente los derechos humanos surgen de un consenso mundial, que se apoya en nociones de dignidad y libertad comunes a todas las civilizaciones y las culturas (Pinto, 2006).

Lo establecido por la Declaración de Viena, así como en todo el marco de derechos, refiere a la responsabilidad que le compete al Estado en la promoción de la igualdad real, tanto a nivel del diseño de políticas públicas, como también en la promoción de instancias de cambio cultural para consolidar la igualdad entre mujeres y varones en todos los niveles. Es precisamente en materia del principio de igualdad y no discriminación, que de acuerdo a lo establecido en la CEDAW cada estado Parte es responsable de asegurar el goce de los derechos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, debiendo adoptar todas las medidas que sean necesarias, incluida la prohibición de la discriminación por razón de sexo, para poner término a los actos discriminatorios que obstan al pleno disfrute de los derechos, tanto en el sector público como en el privado.³⁵

1. Poder y ciudadanía: el primer compromiso

Para operacionalizar el enfoque de derechos humanos, tanto en relación con el ámbito del desarrollo y de las políticas económicas y sociales, como en el ámbito del cuidado, todas las políticas e instituciones que tienen por finalidad impulsar estrategias en esa dirección, deben basarse explícitamente en las normas y principios establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos.

Centrando la estrategia en el cuidado, en este doble carácter que se propone concederle a partir de la presente argumentación -de derecho a ejercer el cuidado en condiciones de calidad y el derecho a ser cuidado- se puede identificar un conjunto de derechos específicos ya reconocidos y que integran esta noción, como el derecho a una alimentación adecuada, el derecho a la salud y a la educación, el derecho a la protección de la seguridad social, entre otros, contemplados tanto en el PIDESC y en el Protocolo de El Salvador, como en la propia CEDAW y en la Convención Internacional de Derechos del Niño.

Abonando lo argumentado en el sentido que la estrategia no debe basarse en el reclamo por nuevos derechos, sino por darle efectividad a los derechos ya acordados, una primera acción, que es central en la perspectiva de derechos, es la de otorgarle poder a quienes no lo han ejercido, por considerárselos como vulnerables, o por encontrarse bajo condiciones de pobreza o exclusión social, o en el caso de las mujeres, por ser consideradas sistemáticamente como un “grupo especial” sujeto a regulaciones específicas y focalizadas.

En primer lugar, el enfoque de derechos humanos apunta esencialmente a ese otorgamiento de poder (empoderamiento) por la vía del reconocimiento –y ejercicio- de derechos. Una vez introducido este concepto en el contexto de la adopción de políticas, el punto de partida no consiste en reconocer la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades no cubiertas, sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar, esto es, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas de parte de otros y por consiguiente al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad. En otros términos, el derecho al cuidado y a cuidar(se) debe ser considerado un derecho universal de cada ciudadano y cada ciudadana, no sujeto a determinación específica.

³⁵ A partir de allí se promovieron modificaciones constitucionales y legislativas que sirvieron para avanzar en el reconocimiento de los derechos de otros sectores sociales como los pueblos originarios o grupos discriminados por su opción sexual. En ese sentido, los alcances de la CEDAW trascienden el ámbito específico de la igualdad de género para convertirse en un hito en la reelaboración del concepto de discriminación, lo que beneficia en forma universal a muchos grupos humanos. Ha servido también para promover la rendición de cuentas por parte de los Estados y, de esa manera, institucionalizar una práctica de transparencia en la gestión pública que permite, incluso a las organizaciones de la sociedad civil, elaborar informes alternativos a los oficiales; (Montaño, 2006).

De esta forma, se invierte la lógica vigente en las relaciones entre el Estado y los prestadores de bienes y servicios y aquellos que se beneficiarán con las políticas. No se trata sólo de personas con necesidades, que reciben beneficios asistenciales o prestaciones fruto de la discrecionalidad, sino titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos (Alsop y Norton, 2004). En el lenguaje de América Latina, se trata de no continuar promoviendo la inclusión de “beneficiarios” en programas focalizados “de cuidado” o de “protección” sino considerar a los ciudadanos y las ciudadanas como titulares de derecho al cuidado, derecho que se debe satisfacer a través de los sistemas de seguridad social de cada Estado. Es decir, la idea de incorporar la exigibilidad de una oferta de cuidado por parte de los Estados y de los empleadores, según corresponda.

Por lo mismo, la posibilidad real de ejercer estos derechos determinará la eventualidad de que quienes han estado históricamente excluidos, como las mujeres, las personas viviendo en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, puedan incidir en los procesos políticos y en la orientación de las decisiones del gobierno, la cual se encuentra condicionada o limitada por el grado en el que puedan ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales. En materia de cuidado, es claro que ante la demanda insatisfecha que existe, y que trasciende a las políticas de conciliación trabajo productivo y relaciones familiares, sino que abarca la totalidad de acciones y servicios de cuidado, la propia población orientará desde y hacia donde se deben iniciar el camino de políticas públicas y privadas en ésta dirección.

Esta situación es similar al acertijo que recorre la región según el cual los sectores vulnerables e históricamente vulnerados (personas en condiciones de pobreza, desocupados, indígenas, afrodescendientes y claro, también mujeres) no participan activamente y tienen serias dificultades para ejercer poder porque desconocen que son efectivamente portadores de derechos que les permita acceder al cúmulo de obligaciones y garantías que incluye el conjunto de garantías ciudadanas. El acertijo señala que no reclaman ni se empoderan porque desconocen la idea de sujeto portador de derechos, al mismo tiempo que presentan serios déficits en materia educativa y cívica. Sin duda que lo esgrimido es parte sustantiva en la situación, pero nada se dice de la falta de oferta de “empoderamiento”, esto es, la ausencia de mecanismos institucionales que logren sortear esta suerte de demanda ciudadana ausente en estos grupos. Allí salvo determinados mecanismos como las acciones positivas u otras de discriminación inversa, no se encuentra un conjunto de medidas que otorgue titularidad a estos ciudadanos y ciudadanas mas que aquellas contempladas en las “generales de la ley” que como muchos otros aspectos son lejanos y extraños para gran parte de la población, a lo cual se le suma necesariamente el descreimiento y falta de confianza en las coaliciones gobernantes.

En rigor, esta situación más que de un acertijo da cuenta de un “dilema de la exclusión” o más precisamente de un falso dilema, en tanto, nunca se previó en el diseño ni en los valores que motivaron las políticas públicas el impulso de acciones hacia estos sectores de la población. A ello contribuyeron fuertemente la dinámica de los procesos de reforma en la región, que asumieron a estos mal denominados grupos como los “perdedores” del proceso, incapaces de ser incorporados en el conjunto de la sociedad y por lo tanto no se buscó fomentar un empoderamiento, como tampoco mayor autonomía y posibilidades de desarrollar sus capacidades. En otros términos, los programas focalizados asistenciales fueron funcionales para ello pero además la estructura clientelar, consustancial al desarrollo de los Estados de Bienestar de la región, que se consolidó como el principal instrumento que atenta con el desarrollo de la igualdad y no discriminación.

Los programas y políticas ciegas al género, que se implementaron en América Latina desde principios de los años ochenta hasta la actualidad, produjeron –y siguen produciendo- similares efectos. En primer lugar, porque en su diseño y formulación, no cuestionan la división sexual del trabajo y apuestan a la mayor productividad del trabajo doméstico a fin de facilitar el trabajo remunerado de las mujeres. Tampoco analizan las situaciones de segregación y discriminación que

padecen las mujeres en el mercado de empleo productivo, sino que además se ubica la causa de las desigualdades y de la subordinación de las mujeres en su situación de pobreza y no en las relaciones sociales de clase y de género que caracterizan a los países de la región.

Tampoco se ha difundido, ni mucho menos se ha impulsado el acceso a la justicia de quienes no han ejercido sus derechos, como tampoco la posibilidad de asentar quejas y reclamos ante instancias administrativas como las defensorías de pueblo o judiciales propiamente dichas. Tal como se sostuvo anteriormente, si bien es un avance notable contar con este tipo de instancias como las defensorías, aún no se ha impulsado con firmeza que la garantía del acceso a la justicia no se limite a la posibilidad de formular una queja sino que debe incluir la eventualidad de acceder y sostenerse a lo largo de toda la instancia judicial que el reclamo requiera. En consecuencia, resulta necesario un grado importante de alfabetización jurídica y de conciencia de la existencia derechos para la ciudadanía en general (Gherardi, 2006).

Resulta interesante señalar que recientemente la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha señalado que *“la titularidad de los derechos debe guiar las políticas públicas. Se trata de orientar el desarrollo conforme al marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, plasmado en acuerdos vinculantes, tanto nacionales como internacionales. Esto exige a su vez un contrato o pacto social que debe materializarse políticamente tanto en la legislación como en políticas públicas”* (CEPAL, 2006a: 14). Agrega el documento que resulta fundamental contar con organismos del Estado que sean competentes política y técnicamente, *“a fin de que los derechos sean más exigibles, es decir que se garantice la existencia de mecanismos jurídicos y de política pública para que las personas puedan exigir la titularidad de sus derechos”* (CEPAL, 2006a:14).

Paradójicamente el conjunto de las políticas sociales no suele advertir la importancia de los sistemas y políticas de acceso a la justicia y a instancias de reclamos de derechos, como componentes esenciales para mejorar la participación social, la transparencia, fiscalización y en definitiva la efectividad de las propias políticas. Paralelamente los sectores especializados en temáticas judiciales, tienden a ver los problemas de acceso a la justicia como asuntos vinculados estrictamente al diseño de los sistemas de justicia y desvinculados de las lógicas y orientaciones de las políticas sociales.³⁶ Nuevamente se insta a revertir este tipo de dinámica y establecer las interrelaciones existentes y por cierto necesarias para lograr mayor eficiencia pero también promover la equidad.

2. Empoderamiento e igualdad: dos caras de la misma moneda

En general, la lógica de las políticas sociales suele incidir en la posibilidad de ejercer derechos sociales, civiles y políticos, en especial frente al Estado. En particular, es posible sostener que el cuidado, en algunas de sus dimensiones, se encuentra asumido, o por la cobertura de ciertas contingencias para trabajadoras asalariadas, por caso licencia por maternidad, sistema de asignaciones familiares, sistemas de pensiones para adultos mayores (contributivos o no contributivos), lo cual se complementa para quienes no tienen el carácter de trabajadores asalariados, con un sistema de salud y educación, que al menos en su ideario, busca ser universal y en algunos países de la región alcanza una cobertura importante.

³⁶ Como resultado de las políticas implementadas durante las reformas estructurales, que degradaron los derechos laborales y contribuyeron al debilitamiento de las estructuras sindicales, impactando directamente en el desmantelamiento de redes sociales que favorecían la tutela de los derechos. Al mismo tiempo la sujeción de los ingresos familiares a la ayuda social discrecional, inhibió a importantes sectores de la población de formular sus reclamos en términos de acciones litigiosas, de modo que las políticas asistenciales basadas en beneficios de reconocimiento discrecional, agudizan las barreras institucionales para el acceso a los tribunales (Abramovich y Pautassi, 2006).

Lo anterior no significa que, todo aquel que necesita ser cuidado esté cuidado, como toda persona que debe cuidar a otros, especialmente familiares o dependientes, disponga del tiempo y de los recursos (físicos y económicos) para asumirlo. En otras palabras, si bien existen derechos sociales reconocidos que se incluyen dentro de la esfera del cuidado, la oferta sistemática y sostenida de cuidado es nula en toda la región. De allí la importancia de fortalecer su consideración desde la perspectiva de derechos, en especial desde la posibilidad de demandar la cobertura de todo lo necesario para garantizar el cuidado.

En términos de compromisos asumidos por los Estados, especialmente en los instrumentos internacionales, los derechos deben ser otorgados en forma progresiva, y por ende, una primera obligación con “efecto inmediato” derivada del desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales consiste en garantizar que se ejercerán en condiciones de igualdad y sin discriminación.³⁷ Ello requiere que los Estados reconozcan y garanticen los distintos derechos incorporados en los pactos y Tratados internacionales de igual modo para toda la población, utilizando criterios de distinción objetivos y razonables, y evitando diferencias de trato arbitrarias.

En virtud de la obligación de progresividad, cada Estado está inhibido de adoptar sin una justificación adecuada, políticas y medidas, y por ende, sancionar normas jurídicas, que agraven la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al momento de adoptado el instrumento internacional o bien en cada mejora “progresiva”. Dado que el Estado se obliga a mejorar la situación de estos derechos, simultáneamente asume la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, o, en su caso, de derogar los derechos ya existentes.³⁸

De esta forma, una primera instancia de evaluación de la progresividad en la implementación de los derechos sociales, consiste en comparar la extensión de la titularidad y del contenido de los derechos y de sus garantías concedidas a través de nuevas medidas normativas con la situación de reconocimiento, extensión y alcance previos. Si se llega a producir y se puede constatar una precarización y empeoramiento de esos factores, sin debida justificación por parte del Estado, supondrá una regresión no autorizada por el conjunto de instrumentos internacionales que cada Estado voluntariamente ha adoptado, particularmente en el PIDESC y su Protocolo Facultativo (Protocolo del El Salvador). La obligación de no regresividad se constituye, entonces, en uno de los parámetros de juicio de las medidas adoptadas por el Estado y que es fundamental a los efectos de constatar la voluntad política al respecto.

De esta forma, los Estados parte están obligados a garantizar el contenido mínimo de cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales expresados en estos instrumentos, sin que por ello se determine un techo de cumplimiento en este mínimo. Por el contrario, los Estados están obligados a adoptar medidas para que de manera progresiva se alcance la satisfacción plena de estos derechos, y para ello deben utilizar el máximo de los recursos disponibles. En otros términos, los Estados deben avanzar, a partir de un mínimo y progresivamente deben ir aumentando el nivel y calidad de las prestaciones hasta llegar al cumplimiento del derecho garantizado en su totalidad.

En consecuencia, las normas que establecen distinciones arbitrarias fundadas en categorías tales como el sexo, raza, religión, idioma, opinión política o posición económica del individuo,

³⁷ Art. 2.2, PIDESC, Observación General (OG) Nro. 3, Punto 1 y art. 3, Protocolo del Salvador (“Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en el se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. En este sentido, el Comité DESC en su OG Nro. 13 “El derecho a la educación” ha expresado un principio general que debe entenderse extendido a la totalidad de los derechos económicos, sociales y culturales: “la prohibición de discriminación no está supeditada ni a una implementación gradual ni a la disponibilidad de recursos y se aplica plena e inmediatamente a todos los aspectos de la educación y abarca todos los motivos de discriminación rechazados internacionalmente” (OG Nro.13, punto 31).

³⁸ El principio de progresividad y no regresividad se aplica al ámbito de las políticas públicas, pero también incluye el análisis del alcance de una determinada norma o decisión judicial en términos de avances o retrocesos (progresividad normativa) respecto a normas o decisiones judiciales anteriores, Courtis (2006).

deben interpretarse con los alcances descriptos respecto de las normas regresivas en materia de derechos sociales. Es decir, la ley en cuestión se presume inválida, y es el Estado quien debe demostrar la necesidad y racionalidad de la distinción.³⁹

Si bien la diversidad y extensión de las situaciones que pueden ser discriminatorias, por acción u omisión del Estado, es cuasi infinita, en tanto comprende desde situaciones de discriminación por raza hasta los criterios de asignación del gasto público social al interior de un Estado, es importante constatar los avances de cada Estado en el efectivo cumplimiento y dotación de derechos sociales a todas las personas, en especial las acciones que han implementado para el reconocimiento y extensión de tales derechos a aquellas personas pertenecientes a sectores históricamente discriminados.

Cabe destacar que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos expresamente ha manifestado en diversos fallos, que no existen políticas neutrales, estableciendo que el artículo 24 de la Convención Americana leído a la luz del deber de garantía de los Estados respecto a los derechos de la Convención, no sólo exige no implementar políticas y medidas discriminatorias, sino *proteger frente a prácticas y conductas discriminatorias* que pudieran desplegar agentes públicos o actores no estatales. Este último punto extiende considerablemente las obligaciones de los Estados en relación con la tutela del principio de igualdad ante la ley, imponiendo un claro rumbo que obliga a formular políticas preventivas, sobre todo frente a prácticas extendidas o situaciones estructurales de discriminación, aún cuando provengan de particulares (Abramovich, 2006).

Si bien la mayoría de los países de América Latina han ratificado los principales tratados de derechos humanos que fijan normas sobre igualdad y no discriminación, éstas conviven en el mismo plano que situaciones discriminatorias. Allí cobra gran importancia el valioso aporte resultante de numerosas experiencias en acciones transversales de equidad de género para políticas públicas en otras áreas, y las dificultades identificadas para su superación.

También debe considerarse especialmente, que en base a las formas de organización vigentes en América Latina, el empleo remunerado fue considerado el mecanismo por esencia para alcanzar la inclusión social. En la mayoría de los países, en particular los del cono sur, los derechos sociales surgieron asociados a la categoría de trabajador/a asalariado, y se estructuró todo el sistema en función de esta categoría de derechos. De esta forma, el conjunto de los derechos sociales nace como un derivado de los derechos laborales, al punto que ambos grupos de derechos se consolidaron conjuntamente como norma jurídica, que en muchos casos fueron incorporados directamente en el texto constitucional.

Es precisamente en el ámbito del empleo remunerado donde se constatan la mayor cantidad de situaciones de discriminación y segregación ocupacional, que comprenden brechas salariales entre hombres y mujeres cercanas al 40% en la región, como también trayectorias laborales diferencias por sexo y muy bajos índices de acceso a puestos de decisión para las mujeres. Y si bien se han ensayado políticas al respecto, sumadas a acciones positivas, sin embargo la situación dista de ser la deseable. A ello debe sumársele el conjunto de políticas y medidas de flexibilización laboral implementadas durante las reformas de los noventa, las que agravaron las inequidades existentes.

En igual dirección, debe señalarse una dicotomía presente en las regulaciones laborales, en donde compiten dos valores distintos: por un lado se acepta la vigencia del principio de igualdad entre los 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 materia de trabajo de mujeres, en tanto el mismo atraviesa los ciclos reproductivos y las consiguientes relaciones sociales que implica asumir las responsabilidades familiares combinadas

³⁹ Por ejemplo, se ha mencionado que a fin de evitar la discriminación en el acceso a los alimentos o a los recursos destinados a alimentos, debe asegurarse el derecho de las mujeres a heredar y a poseer tierras y bienes (CESCR, OG N° 12, punto 26).

con las productivas. A tal punto se tensa esta relación, que se termina afirmando la diferencia para reclamar la igualdad (Pautassi, Faur y Gherardi, 2004).

En la mayoría de los códigos laborales y regulaciones específicas de América Latina, la dicotomía se resolvió en priorizar la protección de la maternidad y no la igualdad. Nuevamente, a priori, esta opción condice con los compromisos asumidos por los Estados en el marco de las conferencias internacionales (especialmente la CEDAW), los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y planes nacionales de igualdad de oportunidades, al mismo tiempo que significa reconocer las limitaciones que le imponen la naturaleza misma del discurso normativo. También incorpora el supuesto que no toda desigualdad implica discriminación, en tanto la garantía de igualdad no debe implicar el trato igualitario a quienes se encuentran en distintas circunstancias.

Y tal como se ha mencionado a lo largo del documento, el reconocimiento normativo de la diferencia para garantizar derechos destinados a brindar efectivas condiciones de igualdad de oportunidades para las mujeres no consideró la división sexual del trabajo al interior del hogar, donde los trabajadores varones pocas veces asumen una activa co-responsabilidad en tareas reproductivas, profundizando de esta forma, una división entre lo público y lo privado, sin la suficiente consideración de los antagonismos existentes en uno y otro ámbito, y relegando de esta forma al ámbito privado las particularidades y las diferencias en términos de género.

Por ende, autonomía de las personas y empoderamiento (*empowerment*) constituyen dos requisitos básicos para alcanzar la igualdad entre varones y mujeres. De esta forma este concepto es transversal a todas las problemáticas planteadas en materia de cumplimiento de derechos civiles, políticos y económicos, sociales y culturales.

Ahora bien, y tal como sostiene Pitch (2006) la emancipación de las mujeres aún resulta ilusoria, precaria y permanece irresuelta en tanto dependemos de otras cuidadoras para que asuman el cuidado que las mujeres trabajadoras no pueden asumir. Salvo los países nórdicos, donde las mujeres cuentan con un sistema de bienestar social altamente desarrollado, donde están más emancipadas y cuentan con un buen ingreso mensual, y donde existe una activa responsabilidad de los varones en las tareas de cuidado, pueden prescindir de una cuidadora. El resto de los países, especialmente del centro y sur de Europa –y sin duda en mayor medida en América Latina- la contratación de una mujer cuidadora –en general inmigrante- es casi una necesidad.⁴⁰

Circularmente nos encontramos en el punto de partida: ¿que autonomía se puede declamar en la medida que existan personas que hay que cuidar? ¿Y a su vez, además de cuidar a otros y otras, como logran las mujeres cuidarse a sí mismas? Este último aspecto prácticamente no se considera dejando las instancias de un supuesto “autocuidado” a las mujeres, sin establecerse acciones al respecto, excepto en los países que han avanzado en programas de salud sexual y reproductiva, en ciertas acciones preventivas en relación con el cáncer genito-mamario y en materia de HIV-Sida.⁴¹ El resto del cuidado queda a responsabilidad de cada mujer, que por si ya está sobre cargada de responsabilidades y tareas. En palabras de Folbre (2001: 234)...*“La mujer tiene un legado de responsabilidades en la provisión de cuidados que debería hacerla sospechar del principio de “cada uno por sí mismo”.*

⁴⁰ “Importamos trabajo de cuidado, lo que también implica afectos, emociones y sentimientos” (Pitch, 2006: 206).

⁴¹ En un análisis del empleo del sector salud en Argentina, que incluyó la provincia de Córdoba, se constató la falta de acciones de cuidado para el personal de salud, que no cuenta con acciones sistemáticas de control de la salud de sus trabajadores y trabajadoras, sino que se agrava, en el caso de los ámbitos locales, en que en los servicios de atención primaria en salud y centros de salud han sido caracterizados como “servicios pobres para pobres”, en donde la mayoría de la población atendida en estos centros son mujeres y la cantidad de mujeres que trabajan en ellos alcanza casi a un 75%, por lo cual pueden ser vistos, desde una perspectiva de género como “servicios de pobres mujeres médicas atendiendo a mujeres pobres”, Buriyovich y Pautassi (2006).

RECUADRO 2

NIÑOS LLORONES

“Las últimas dos décadas del siglo veinte presenciaron un arrebató conservador contra el feminismo, conducido por el miedo de que las mujeres se volvieran menos altruistas. Rush Limbaugh se horrorizaba frente a la idea de mujeres actuando en su propio beneficio, explicando que el trabajo de la mujer es el de *“establecer valores perdurables cruciales para el mantenimiento de la raza humana”*.

George Gilder proclama que lo bello de la feminidad es su influencia *“civilizatoria”*. Allan Bloom argumenta que el espíritu americano está condenado a menos que el varón asuma su responsabilidad en los logros y la mujer su responsabilidad en el cuidado. Todo esto puede resultar bastante halagador hasta que se toma conciencia de la carga que significa. La civilización no es solamente responsabilidad de la mujer.

Este tipo de conservadurismo rebaja al varón en la presunción de que posiblemente ellos no estén en condiciones de dar una mano. Esta argumentación llevaría a que las mujeres no deberían abandonar sus comportamientos tradicionales debido a que el varón es incapaz de ofrecer amor y ternura. El sacrificio de las madres –pero no de los padres– es presentado como una imitación de Cristo. La activista conservadora Connie Marshner se pregunta: *“¿Cómo podremos imitar al Creador en nuestras relaciones si no podemos aprender de nuestras madres a entregarnos por amor a otros y a controlar nuestros impulsos carnales por el bien de los demás?”* Marshner quiere que las mujeres sean más generosas que los varones –un doble mensaje que parece ser inconsistente con sus propios ideales cristianos.

Gran parte del malestar y las reacciones en contra del aborto reflejan una profunda ansiedad por el tema del cuidado maternal. De acuerdo con la denominada perspectiva “pro-life” (pro-vida), la mujer no debería tener una opción de atender o no a un feto en desarrollo. Desde la perspectiva denominada pro-opción, tal opción es crucial tanto por su significado como por la calidad del cuidado. Con frecuencia los activistas contra el aborto son explícitos en sus ataques sobre lo que ellos llaman el egoísmo femenino. Como señaló un médico: *“creo que la liberación femenina va por el camino equivocado. Pienso que ellas han hecho todo tipo de reclamos (posibles) y que siempre han sido de la misma manera. La mujer ha sido la especie superior. Ellas son más civilizadas, son por naturaleza más generosas, pero ahora quieren competir con el varón por el egoísmo. Entonces no queda nadie que de el ejemplo, y lo que finalmente ocurre es que el varón se vuelve más egoísta”*. Aquí vuelve a aparecer aquella ansiedad, ese miedo de que el varón no pueda ser altruista a menos que la mujer lo sea.

En 1993, una periodista llamada Barbara D. Whitehead escribió un artículo titulado “Dan Quayle tenía razón” (*Dan Quayle Was Right*). El alboroto comenzó cuando el entonces vicepresidente Quayle criticó un episodio del show de televisión *Murphy Brown* en el cual la heroína (...) decide tener un hijo fuera del matrimonio, sin importar que el chico haya sido concebido mientras Murphy estaba casada con el padre. La televisión estaba socavando los valores de la familia permitiendo el divorcio y poniendo a una madre soltera como ejemplo positivo. Whitehead llevó la campaña de Quayle a un nivel intelectual más serio, argumentando que las políticas públicas deberían explícitamente condenar al divorcio y los nacimientos fuera del matrimonio. En el artículo la periodista cuenta un chiste que con claridad captura el miedo que nuestra sociedad siente frente a la pérdida del altruismo femenino. Dos langostas hembras están conversando en el jardín. La primera dice, “Es duro ser madre soltera, más duro de lo que me imaginaba”. “Sí”, contesta la segunda. “La verdad tal vez hubiese sido mejor no habernos comido a nuestros maridos”. La lección es que la mujer debería dejar de ser una feminista sedienta de sangre y volver a nuestro rol tradicional de sacrificio como esposas y madres. Cuando estemos en ese lugar, tal vez deberíamos exigir una buena paga por ser trabajadoras al cuidado de niños, secretarías, enfermeras y maestras. De ese modo podríamos colaborar en el mundo de los negocios y en el hogar (...)

(...) Los valores familiares son inconsecuentes con el principio de que la codicia es buena para todos, excepto para mamá.
 (...) Sharon Hays, en su libro *Las Contradicciones Culturales de la Maternidad* señala que *“el intento contemporáneo de solución de las contradicciones culturales de la maternidad consiste en separar ideológicamente el mundo de la maternidad del amplio mundo social y, sin embargo, hace a las mujeres responsables de la crianza generosa mientras que los varones son responsables por la maximización de los beneficios personales”*.

Fuente: Nancy Folbre (2001) *The invisible Heart. Economics and Family Values*. New York, The New York Press, 16-18 (traducción libre).

V. El cuidado ¿bastión de la desigualdad?

El desarrollo realizado en los capítulos anteriores da cuenta de la sistemática y constante falta de consideración del cuidado y todo su “entorno” en términos de derecho. Si bien, los modernos sistemas de seguridad social se han ocupado de proveer cuidado a través de garantizar el derecho a la salud y el derecho a la educación, como instancias de provisión directa y con tendencias universales, a lo cual se ha sumado las garantías de protección para trabajadoras mujeres asalariadas (en términos de licencia por maternidad y beneficios vinculados con la etapa reproductiva), como también la cobertura para trabajadores y trabajadoras asalariadas en su pasividad laboral (jubilación o pensión) a través de los sistemas contributivos; y en menor medida para los adultos mayores sin ingresos por medio de los sistemas de pensiones no contributivas; el mismo es ha sido y continúa siendo claramente insuficiente.

Esta forma de organización del cuidado, que quedó conformada por un mosaico irregular, que incluye prestaciones de cierta calidad y frecuencia para quienes tienen una inserción laboral asalariada, como también para sus “dependientes” que son los familiares a cargo; y en el otro extremo prestaciones aún más dispersas y discrecionales para quienes si bien trabajan en ámbitos productivos o de servicios, pero que no cuentan con un contrato de trabajo registrado, por ende no le corresponden beneficios de la seguridad social.

Particularmente no están previstos beneficios para las trabajadoras en servicio doméstico, quienes son el sostén clave para

que otras trabajadoras mujeres y trabajadores varones puedan realizar su trabajo productivo, sin embargo no cuentan, salvo excepciones, con el reconocimiento de su condición de trabajadora regular y con los correspondientes beneficios. Mucho menos se les ofrece políticas u acciones para que ellas mismas lleven adelante la conciliación de sus responsabilidades familiares con su trabajo de cuidado remunerado.

En forma similar los trabajadores rurales y campesinos, que tampoco gozan, en la mayoría de los casos de contratos formales de trabajo, ni siquiera tienen acceso a sistemas de salud o educación de libre alcance, significando para ello un traslado extra muy dificultoso y la imposibilidad de contar con instancias de cuidado infantil para los más pequeños o para los adultos mayores. En estos sectores la sobrecarga de tareas de cuidado es doble, a lo cual se suma que en general son los sectores que concentran altos índices de pobreza y exclusión, en donde la familia asume toda la responsabilidad, ya se trate de niños, adultos o mayores.

Es decir, el mosaico conformado en la mayoría de los países de la región, traza la línea divisoria del cuidado a partir de contar con un título de derecho (entitlement) que es el trabajo asalariado registrado y quienes no lo tienen, por estar insertos en condiciones de informalidad o porque no existen marcos regulatorios específicos, quedando al arbitrio de medidas discrecionales y clientelares, tanto asociadas a los empleadores (en su mayoría en el sector privado aunque en los últimos años la informalidad también se presenta en el sector público) o al sistema de políticas sociales. En uno y otro caso no se considera el carácter de ciudadanos y ciudadanas, que en virtud del conjunto de derechos humanos que los estados de la región han incorporado dentro de sus ordenamientos internos deberían responsabilizarse y “cuidar”.

Pero cabe interrogarse acerca de las y los ciudadanos que no son informales pero que se dedican al trabajo reproductivo. ¿Quién los cubre? ¿Una “ama de casa” no tiene derecho a exigir sistemas de cuidado? ¿Solo quienes trabajan y tienen responsabilidades familiares pueden exigir al Estado o a los empleadores que les cubran y “faciliten” la conciliación entre ambas esferas, de por sí muy difíciles de conciliar?⁴²

1. Enfoque de derechos: por dónde comenzar

¿Cómo se puede conjugar “el derecho a tener derechos” en el sentido que le otorga Bobbio (1991) a la inclusión efectiva de la perspectiva de derechos aquí desarrollada?. En otros términos, ¿qué derechos ya existen y que derechos y por lo tanto su aplicabilidad aún es necesario implementar? ¿El cuidado es un derecho propio de cada persona o individuo o es un derecho ligado a determinadas condiciones?

El eje de la propuesta que aquí se desarrolla, consiste en considerar al derecho a ser cuidado y a cuidar(se) como un derecho universal que no puede ni debe recibir otro tratamiento. No se puede concebir como un derecho particularísimo en tanto estaría en franca contradicción con los postulados del Sistema internacional de Derechos Humanos, que lo incluye en todas sus esferas, aunque no lo nombre específicamente.

Los tratados y Pactos internacionales de Derechos Humanos no han incluido el “derecho al cuidado y a cuidar(se)”, sin embargo se puede afirmar que está incorporado en función de lo normado en cada uno de los derechos sociales incluidos, que van desde el derecho a una alimentación de calidad y en cantidad suficiente hasta el desarrollo de sistemas de seguridad social amplios que incluyan a toda la población y no solamente a quienes estén asalariados, pasando por el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda y al trabajo.

⁴² Torns Martín (2005) en forma contundente sostiene que la conciliación trabajo-familia es directamente imposible.

Es decir, no sería necesario a priori impulsar un reconocimiento explícito como tal, sino tomar este marco de derechos que otorga el Sistema Internacional de Derechos Humanos y promover instancias de monitoreo y de exigibilidad a cada uno de los Estados. Esto significa que tanto desde los mecanismos de monitoreo de cada uno de los Pactos, por caso el PIDESC o la CEDAW, existen maneras de realizar seguimiento de las medidas progresivas que los Estados adopten par garantizar el derecho al cuidado, medidas que deben ser implementadas en un marco de garantías de igualdad y no discriminación.

No se trata de promover únicamente una mayor oferta de cuidado –de por sí indispensable– sino universalizar la responsabilidad, la obligación, la tarea y los recursos necesarios para el cuidado. Será la única forma que trascienda los compromisos inmediatos y que se inserte como un derecho humano fundamental: el derecho a ser cuidado y a cuidar.

Siguiendo la dinámica cronológica que han adoptado los derechos humanos fundamentales, primero se produjo su reconocimiento y posteriormente se establecieron mecanismos de control, básicamente encauzados en las instancias de los protocolos y los órganos de cada Pacto. En el caso que se promueva consenso acerca del reconocimiento del derecho al cuidado como derecho universal, es fundamental que se realice el seguimiento y monitoreo de sus niveles de cumplimiento. Por caso, una primera instancia podría estar a cargo de los organismos para el adelanto de la mujer, los Ministerios de Desarrollo Social, organismos para la tercera edad, Secretarías de derechos humanos de cada país o comisiones parlamentarias, de modo que su impulso trascienda el reconocimiento formal y se encauce en términos del logro de la igualdad material. Del mismo modo, las organizaciones de la sociedad civil pueden impulsar y contribuir en este proceso, y que no quede únicamente en un mandato para las organizaciones de mujeres, sino para la sociedad civil en su conjunto.

Sin embargo, valga como advertencia que el énfasis está puesto en su reconocimiento como derecho universal para todos los habitantes y no solo para las mujeres. Que en afán de hacer visible el trabajo que significa para las mujeres, además de las responsabilidades que implica, no se reafirme su responsabilidad en términos jurídicos. No se está bregando por el reconocimiento como derecho a cuidar sino como el reconocimiento de un derecho universal e inalienable a cuidar, ser cuidado y a cuidarse. Y allí será un primer paso para distribuir las responsabilidades de cuidado en todos los miembros de la sociedad y no solo en las mujeres.

A su vez, la consideración como derecho universal al cuidado, abre el espectro de incorporación de los adultos mayores como receptores de cuidado, que en general no están reconocidos en los ordenamientos laborales como sujeto de cuidado por parte de los activos. Solo los menores entran en el ámbito de responsabilidad de las trabajadoras mujeres, pero los adultos mayores están rara vez incluidos.

Si retomamos la idea de la “trampa de la desigualdad” formulada al inicio del documento, un camino para desactivarla es precisamente promover esta vía de derecho universal para todos los ciudadanos y ciudadanas, desde los 0 años a los 99 años de edad.

Asimismo se avanzaría considerablemente en términos de autonomía e igualdad material o estructural, pero no concebida para “determinados sectores de la población que requieren la adopción de medidas especiales de equiparación” como habitualmente se hace, sino claramente en dirección a garantizarlo a todas y cada una de las personas.

2. Políticas públicas en un marco de derechos

Tal como fue señalado, el enfoque de derechos demanda profundas reformas en el marco de las políticas públicas actualmente vigentes. En primer lugar, el proceso de considerar el cuidado como derecho universal es un proceso transversal, que debe comenzar con la revisión de las políticas inconexas y discriminatorias aplicadas en los últimos años en la región; evaluando si las mismas son compatibles con el enfoque de derechos, buscando al mismo tiempo promover una efectiva inclusión del cuidado como derecho universal y no particular.

Si se analiza en función de la oferta de cuidado estatal y privada los límites son claros, tal como se ha desarrollado a lo largo del presente documento y como ilustran estudios empíricos.⁴³ El primer límite, herencia de los arreglos institucionales locales cuyo título de derecho está asociado a la condición de trabajadora asalariada formal, significando la condición maternal como excluyente para el acceso al cuidado de hijos y excluyendo a las trabajadoras informales y a aquellas trabajadoras domésticas, con o sin remuneración. Esto es, se ejerce el derecho al tiempo y servicios para el cuidado en función de los derechos laborales acordados.

Un primer paso es la regularización del empleo, en términos de lograr que los Estados garanticen puestos de trabajo legales, esto es, registrados y que gocen de la protección del sistema seguridad social. No se trata de garantizar solo el empleo, sino de garantizar los puestos de trabajo en condiciones legales. Y a partir de acordar el conjunto de derechos laborales, en forma conexas, se debe revisar los marcos legales que solamente acercan oferta de infraestructura o servicios de cuidado (guarderías, salas cunas) o de tiempo de cuidado (licencias) a las mujeres, sino garantizarlo, en virtud del derecho universal al cuidado, a varones y mujeres, y no solo para cuidar niños sino ampliarlo a diversas etapas del ciclo vital, en especial para adultos mayores.

Del mismo modo, se deben revisar en forma urgente los marcos legales de regulación del trabajo doméstico remunerado (servicio doméstico) de modo de reformar todas las normas discriminatorias y poner a las trabajadoras ocupadas en este sector en igualdad de condiciones que los demás trabajadores asalariados. Esta sería la primera forma progresiva de garantizar un avance en términos de derechos económicos, sociales y culturales. Del mismo modo la regulación del trabajo rural y de otros sectores ocupacionales que reciben un trato especial, que en la mayoría de los casos es discriminatorio.

Sin duda que la impronta de estas medidas tienen que incluir el principio jurídico de igualdad en el trato, y sus implicancias en la regulación del trabajo de la mujer, distinguiendo los conceptos de discriminación y desigualdad, para ensayar medidas y políticas superadoras, que articulen mecanismos redistributivos y de reconocimiento entre sistemas de garantía de derechos económicos, sociales y culturales -universales y solidarios- junto con sistemas productivos que promuevan y resguarden el acceso a trabajos productivos, con garantías formales y acceso a la seguridad social y que no sean discriminatorios.

El solo hecho que se reconozca el derecho al cuidado no garantiza que se provea del mismo, en condiciones de igualdad, calidad y cantidad suficiente. Por lo mismo, no se puede salir de esta situación de discriminación y de exclusión de vastos sectores de la población de acciones de cuidado con la misma oferta. Esto es, se deben complementar y transversalizar las acciones que implican el cuidado en toda su dimensión.

Para ello resulta prioritario cambiar la lógica de las políticas y fortalecer los mecanismos de control y de fiscalización, a fin de hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones que cada Estado ha asumido voluntariamente. En igual dirección resulta necesario asegurar el contenido

⁴³ Para el caso de Argentina y Uruguay, véase Rodríguez Enríquez (2007) y para Bolivia y Ecuador, Marco (2007).

mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales y verificar qué límites se han establecido en dicho cumplimiento, especialmente de que manera los Estados deben garantizar que todas las personas puedan acceder en condiciones de igualdad a un estándar básico de protección y de cuidado. Conjugando contenido mínimo de un derecho social con medidas progresivas en materia de provisión del cuidado se podrá avanzar sustancialmente en garantizar instancias de bienestar.

Si bien en un primer momento será importante utilizar acciones afirmativas, la perspectiva de derechos implica una estrategia de cambio estructural, que entre otras cosas propone la reorganización de la división sexual del trabajo en todos los ámbitos como efecto inmediato y necesario de universalizar el derecho al cuidado. Sería éste un primer paso para cuestionar firmemente la base estructural de la desigualdad, es decir la existencia de la división entre el ámbito público y el privado jerarquizados.

En igual dirección, se debe avanzar en el reconocimiento del trabajo reproductivo como trabajo y considerar su valor económico y su aporte al sistema económico. Tal como señala Fraser (1997)... *“con frecuencia la mujer hoy en día combina ganar el pan y proveer el cuidado, aunque con gran dificultad y tensión. Un estado de bienestar postindustrial debe asegurar que el hombre haga lo mismo, mientras rediseña las instituciones de modo de eliminar la dificultad y la tensión. Podríamos denominar esta visión Proveedor de Cuidado Universal...”*

El enfoque de derechos aplicado al conjunto de políticas públicas no implica sumar programas o más áreas ministeriales para proveer cuidado, sino precisamente comprender el carácter integral y su valor en términos de garantías de reproducción social. El valor de su reconocimiento como derecho radica precisamente en que opera el sistema de protección de derechos humanos y los compromisos suscriptos por los gobiernos. De igual modo, su implementación debe hacerse bajo estándares de derechos y con instancias de fiscalización.

En esta revisión del conjunto de políticas que garantizan derechos, y retomando propuestas ya formuladas (Pautassi, 2005) resulta necesario cambiar el eje de intervención, considerando a la *seguridad social como nuevo vector de integración social*, en dirección a consolidar redes de seguridad social y no sistemas de protección social, desvinculados del patrón de asalarización como requisito excluyente.

En línea a incorporar efectivamente el derecho a cuidarse, que sería una forma revisada de las históricas contingencias que gozaban de protección en los sistemas de seguridad social, un primer paso sería revisar el título de acceso para la cobertura previsional. En primer lugar el requisito excluyente para acceder a la cobertura del sistema previsional es la categoría de trabajador/a asalariado formal. Sin embargo, se puede acceder al beneficio –no al cúmulo de aportes- por vía de sistemas no contributivos –a partir de demostrar un estado de vulnerabilidad, en general asociado a la pobreza o a ser madre de más de 7 hijos- o por vía de transmisión hereditaria (pensión para el o la cónyuge supérstite) cuyo título de derecho es estar casado o casada legalmente con un trabajador formal o una trabajadora formal. Pero no se han contemplado formas de acceder a los aportes excepto por vía de acumularlos por trabajo asalariado formal, excluyendo además de quienes realizan trabajo informal a quienes se encuentran con tareas reproductivas, que tal como fue evidenciado son en general mujeres.

En estos casos, la propuesta consiste en considerar que en todos aquellos casos que cuentan con menores o nulos aportes por haber desarrollado tareas de cuidado se incorpore un complemento adicional de pensión en función del número de hijos tenidos a su cargo. Este complemento opera también para las pensiones por viudez, ya que se toma en cuenta esta situación como ejercicio de un derecho propio y no derivado de otra condición, como el caso del matrimonio y exigible por hombres y mujeres que hayan estado dedicados a tareas reproductivas.

También se promueve que se incorporen las bases de cotización al sistema previsional, efectuadas durante los 10 años inmediatamente posteriores al nacimiento de un hijo a cargo se

tomarán como si se hubieran realizado por la base media de cotización de todos los asegurados en el año de que se trate. Así de esta forma no se penaliza el trabajo a tiempo parcial, pues aunque se compute como tiempo cotizado, la base por la que se hace resulta sin embargo muy baja y hace que cualquier tipo de pensión que se genere sea también baja. Cuando el cese en la actividad sea como consecuencia de cuidado de un hijo con capacidades diferenciales y por razón de la dependencia del hijo uno de sus padres tenga que dedicarle al menos 28 horas semanales de atención, la base de cotización se le considerará como si lo hubiera hecho por la media de todos los asegurados (Pautassi, 2005).

En igual dirección se propone incorporar al régimen del matrimonio la ganancialidad de la contribución al régimen previsional, que en principio no se encuentra establecida en las regulaciones civiles –salvo excepciones- en América Latina. En el caso de un divorcio, las cotizaciones efectuadas durante el matrimonio por los cónyuges deben ser consideradas bienes gananciales. La regulación consiste en repartir al 50% entre ambos cónyuges las cotizaciones efectuadas por los dos durante el matrimonio. Debe ser considerado como un derecho indisponible. En el caso de las prestaciones por motivo de viudez, y además de verificar el título de derecho que las habilita para funcionar, se propone para que las mismas no resulten parcialmente incompatibles con los ingresos que el cónyuge sobreviviente, siguiendo el sistema vigente en la República Federal de Alemania, se propone que se autorice la compatibilidad de las mismas hasta un determinado nivel de ingresos. Los ingresos que superen ese límite de compatibilidad absoluta se toman en cuenta en el 60% y en esa cuantía se reduce la pensión de viudez (Pautassi, 2005).

Por otra parte, debe destacarse que la obligación del Estado de adoptar medidas positivas, como algunas de las señaladas, tiene importantes derivaciones, por ejemplo, en cuanto al tipo de información estadística que el Estado debe producir. La producción de información debidamente desagregada a efectos de determinar cómo y de que manera se resuelve la problemática del cuidado, no corresponde únicamente con un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino constituye una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de garantizar el derecho al cuidado.

Asimismo constituye un factor clave en dirección a los indicadores incorporados en los Objetivos de desarrollo del milenio. Si bien en la región se ha avanzado en indicadores que miden el uso del tiempo a partir de encuestas específicas, poco o nada se ha avanzado en políticas que ahorren tiempo a los ciudadanos y ciudadanas para acceder a las instancias de cuidado personal (autocuidado o control de su salud) como para el cuidado de los miembros de su familia (niños, niñas, adolescentes, enfermos, adultos mayores).

Sin duda que las propuestas y acciones a llevar a cabo no se reducen a las anteriormente enunciadas, sino que las mismas pueden integrarse y combinarse con otras estrategias. La particularidad se encuentra en el hecho que la nueva cuestión social requiere de acciones urgentes y de medidas efectivas superadoras de la trampa de la desigualdad en la cual se encuentran las mujeres, buscando alcanzar la equidad en el marco de la promoción de autonomía y de la igualdad que reconozca las diferencias. El enfoque de derechos puede contribuir fuertemente a ello en la medida que se disponga de voluntad política y consenso social.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor (2006) Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista de la CEPAL, N° 88 Santiago de Chile, CEPAL, Abril.
- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2006) El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional. Buenos Aires, Estudios del Puerto.
- Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (2006) Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos. Ponencia presentada en el Seminario “Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad”, Buenos Aires, UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos y Universidad Nacional Tres de Febrero; 12 y 13 diciembre de 2006. (Mimeo)
- Alsop, Ruth y Norton, Andrew (2004) Power, Rights and Poverty Reduction, Julio, Washington, DC.
- Astelarra, Judith (2007) Conciliación y cohesión social: un análisis crítico de las políticas europeas.
- Benería, Lourdes y Floro, María (2006) Informalidad del mercado laboral, género y protección social: reflexiones a partir de un estudio en hogares pobres urbanos en Bolivia y Ecuador. En: Herrera, Gioconda (comp.) La persistencia de la desigualdad Género, trabajo y pobreza en América Latina, FLACSO-CONAMU, Quito, Ecuador Noviembre 2006.
- Birgin, Haydeé y Kohen, Beatriz (comp.) Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencia comparada. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Bobbio, Norberto (1991) El tiempo de los derechos. Sistema Ed.
- Bourdieu, Pierre (2000): La dominación masculina. Barcelona, Editorial Anagrama.
- (1983) Campo de poder y campo intelectual. Buenos Aires, Argentina, Folios Ediciones.

- Burijovich, Jacinta y Pautassi, Laura (2006) “Reforma sectorial, descentralización y empleo en salud en Córdoba” En Nieves Rico y Flavia Marco (Coords) *Mujer y Empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores Argentina, CEPAL
- CELS (2004) *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Colección Investigación y Análisis 1.
- CEPAL (2006a) *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile, Cepal.
- ___ (2006b) *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe. Propuesta de índice*, Cepal, 40° Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional de la Mujer, Santiago de Chile, Octubre de 2006.
- CIDH (2007) *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. Washington, OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Cordoní, Elena (1993) “Las mujeres cambian los tiempos” *Cuadernos de Relaciones Laborales N° 2*, Madrid, Ed. Universidad Complutense.
- Courtis, Christian (2006) (ed.), *La prohibición de regresividad*, Buenos Aires, Editores del Puerto, CEDAL, CELS.
- Daeren, Lieve (2004). *Mujeres Pobres: Prestadoras de servicios o sujetos de derecho? Los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género [en línea]* <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/noticias/>
- ___ (2001) *Enfoque de Género en la política económica y laboral*. En Serie Mujer y Desarrollo N° 29, CEPAL; Santiago de Chile.
- ___ (2000) *Las Comisiones Tripartitas para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo (Mercosur y Chile)* Santiago de Chile, OIT, N° 131.
- Ellingstaeter, Anne Lise (1999) “Dual Breadwinners between State and Market”, en Crompton, Rosemary (ed.) *Restructuring gender relations and employment. The Decline of the Male Breadwinner*, Oxford - New York, Oxford University Press.
- Esping Andersen, Gosta (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona, editorial Ariel.
- Ferrajoli, Luigi (2001) *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid Editorial Trotta.
- Folbre, Nancy (2001) *The invisible Heart. Economics and Family Values*. New York, The New York Press.
- Fraser, Nancy (2000) “Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento”. Madrid: *New Left Review en Español* 4. Pp: 55-68.
- ___ (1997) *Justice Interruptus: Critical reflections on the “Postsocialist” condition*. Londres: Routledge.
- Gargarella Roberto (2006) “Theories of Democracy, the Judiciary and Social Rights”, en Gargarella, R.; P.Domingo y T. Roux (eds.) *Courts and Social Transformation in New Democracies. An institutional voice for the poor?*, Aldershot, Editorial Ashgate.
- ___ (2005) *El Derecho a la Protesta. El Primer Derecho*”, editorial AD Hoc, Buenos Aires.
- ___ (1999) (ed.) *Derecho y grupos desaventajados*, Barcelona, España, Editorial Gedisa.
- Gherardi, Natalia (2006) *Notas sobre acceso a la justicia y servicios jurídicos gratuitos en experiencias comparadas: un espacio de asistencia posible para las mujeres?* En Birgin, Haydeé y Kohen, Betariz (comp.) *Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencia comparada*. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Habermas, Jürgen (1998) *Facticidad y validez*. Madrid, Editorial Trotta.
- Herrera, Gioconda (2006) “Precarización del trabajo, crisis de reproducción social y migración femenina: ecuatorianas en España y Estados Unidos”. En: Herrera, Gioconda (comp.) *La persistencia de la desigualdad Género, trabajo y pobreza en América Latina*, FLACSO-CONAMU, Quito, Ecuador Noviembre 2006
- Kabeer, Naila (1998) *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento sobre el desarrollo*. México- Editorial Paidós, PUEG
- Kymlicka; Wyne (1996) *Ciudadanía Multicultural*. Barcelona, Buenos Aires, México: Ed. Paidós.
- Lamas, Marta (2007) “Algunas reflexiones relativas al derecho a decidir sobre le propio cuerpo” Ponencia presentada en el Curso “Género y Cohesión Social”, Universidad de Barcelona con el apoyo de AECI y Fundación Carolina. Barcelona, abril 2007.
- Lazzarato, Maurizio (2006) *Políticas del acontecimiento*. Buenos Aires, Editorial Tinta Limón.
- Malraux, André (1977) “La condición humana”, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

- Marco, Flavia, Coord. (2004) *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*. CEPAL, Santiago, Chile.
- Marco, Flavia (2007) “El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador. Derecho de algunos, obligación de todas” Documento preparado para la X Conferencia Regional de la Mujer, Quito, Ecuador, 6-9 de Agosto de 2007 (mimeo).
- Marí, Enrique (2004) *La teoría de las ficciones*. Buenos Aires, Eudeba.
- Marques Pereira, Jaime (2006) Tesis económica y credibilidad de la política anti-cíclica. La distribución del ingreso y los límites al crecimiento económico. En: Lo Vuolo, R. (comp.) *La credibilidad social de la política económica en América Latina*. Buenos Aires, Ciepp-Miño y Dávila editores.
- Montaño, Sonia (2006) *El buen gobierno desde una perspectiva de género*. Ponencia presentada en el Seminario internacional Paridad de género y participación política en América Latina y el Caribe, CEPAL Santiago, Chile, 5 y 6 de octubre del 2006
- O’Donnell, Guillermo (1992): *Delegative Democracy*, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Working Paper # 172, March.
- Pautassi, Laura (2007) “Discriminaciones legitimadas, las trabajadoras en la legislación comparada” En Rico, M. y Marco, F. (Cord) “Privilegiadas y discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero.” Santiago de Chile, CEPAL, (en prensa).
- (2005) “¿Bailarinas en la oscuridad? Seguridad social en América Latina el marco de la equidad de género”, documento presentado en la Trigésima Octava Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Mar del Plata, 7 y 8 de septiembre de 2005. CEPAL.
- Pautassi, Laura; Faur, Eleonor y Gherardi, Natalia (2004), *Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad*, Serie Mujer y Desarrollo No 56, Santiago de Chile, CEPAL.
- Pinto, Mónica (2006) “Cuestiones de género y acceso al sistema internacional de derechos humanos”. En Birgin, H y Kohen, B, compiladoras, “Acceso a la Justicia como garantía de igualdad”, Editorial Biblos, 2006.
- Pitch, Tamar (2006) “Tess y yo: la diferencia y las desigualdades en la diferencia”. En Birgin, H y Kohen, B, compiladoras, “Acceso a la Justicia como garantía de igualdad”, Editorial Biblos, 2006.
- Rico, María Nieves (2005) *Apuntes sobre economía del cuidado*, Santiago de Chile, Unidad Mujer y Desarrollo (mimeo)
- Rico, María Nieves y Marco, Flavia (2007) *Privilegiadas y Discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero*. Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile, CEPAL (en prensa).
- Rodríguez Enríquez, Corina (2007) *La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay*. Documento preparado para la X Conferencia Regional de la Mujer, Quito, Ecuador, 6-9 de Agosto de 2007 (mimeo).
- (2005) *Economía del cuidado y Política Económica. Una aproximación a sus interrelaciones*. Documento presentado en la Trigésima Octava Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Mar del Plata, 7 y 8 de septiembre de 2005. CEPAL.
- Salama, Pierre (2006) “La pobreza en América Latina. La lucha contra las dos V: volatilidad y vulnerabilidad”. En: Lo Vuolo, R. (comp.) *La credibilidad social de la política económica en América Latina*. Buenos Aires, Ciepp-Miño y Dávila editores.
- Torns Martín, Teresa (2005) “De la imposible conciliación a los permanentes malos arreglos”. En *Cuadernos de Relaciones Laborales*, N° 23, Barcelona, España, 15-33.
- Zibecchi, Carla (2005) “Programas sociales y su ceguera al género (Argentina 1992-2004). Un análisis centrado en las trayectorias y experiencias de los beneficiarios y beneficiarias del Plan Jefes y Jefas de Hogar”. Tesis de maestría, Maestría en Políticas Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, octubre (mimeo).



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

mujer y desarrollo

Números publicados

El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: www.cepal.org/publicaciones

87. El cuidado como cuestión social desde el enfoque de derechos, Laura C.Pautassi (LC/L.2800-P), N° de venta: S.07.II.G.133, 2007.
86. La mujer indígena en Bolivia, Brasil, Ecuador Guatemala y Panamá: un panorama de base a partir de la ronda de censos 2000, Ricardo Calla (LC/L.2766-P), N° de venta: S.07.II.G.102, 2007.
85. Violencia contra la mujer en la pareja: respuestas de la salud pública en Santiago de Chile, Patricia Provoste (LC/L.2722-P), N° de venta: S.07.II.G.63, 2007.
84. Violencia contra la mujer en la pareja: Respuestas de la salud pública en El Alto, Bolivia, Eliana Arauco Lemaitre, Rosario Mamani Apaza, Jimena Rojas Silva (LC/L.2721-P), N° de venta: S.07.II.G.62, 2007.
83. Incorporando un módulo de uso del tiempo a las encuestas de hogares. Restricciones y potencialidades, Vivian Milosavljevic y Odette Tacla (LC/L.2709-P), N° de venta: S.07.II.G.57, 2007.
82. Trabajo, educación y salud de las niñas en América Latina y el Caribe. Indicadores elaborados en el marco de la plataforma de Beijing, Daniela Zapata (LC/L.2708-P), N° de venta: S.07.II.G.56, 2006.
81. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Colombia, Silvia Lara (LC/L.2612-P), N° de venta: S.06.II.G.137, 2006.
80. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Ecuador, Silvia Lara (LC/L.2611-P), N° de venta: S.06.II.G.136, 2006.
79. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Paraguay, Claudia Giacometti (LC/L.2577-P), N° de venta: S.06.II.G.107, 2006.
78. Destinatarios y usos de remesas. ¿Una oportunidad para las mujeres salvadoreñas?, Diana Santillán y María Eugenia Ulfe (LC/L.2455-P), N° de venta: S.05.II.G.202, 2006.
77. Un marco de análisis para el fomento de las políticas de desarrollo productivo con enfoque de género, Alma Espino (LC/L. 2437-P), N° de venta: S.05.II.G. 183, 2005.
76. Redes e institucionalización en Ecuador. Bono de desarrollo humano, Amparo Armas (LC/L. 2405-P), N° de venta: S.05.II.G. 152, 2005.
75. Buenas prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y el Caribe, Luz Rioseco (LC/L.2391-P), N° de venta: S.05.II.G.134, 2005.
74. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Guatemala, Isolda Espinosa (LC/L.2378-P), N° de venta: S.05.II.G.122, 2005.
73. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de la República Bolivariana de Venezuela, Rosa Bravo (LC/L.2377-P), N° de venta: S.05.II.G.121, 2005.
72. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Argentina, Claudia Giacometti (LC/L.2368-P), N° de venta: S.05.II.G.109, 2005.
71. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Bolivia, Rosa Bravo y Daniela Zapata (LC/L. 2367-P), N° de venta: S.05.II.G. 108, 2005.
70. La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina, Claudia Serrano (LC/L.2364-P), N° de venta: S.05.II.G.103, 2005.
69. Políticas de empleo en la planificación turística local de Ecuador. Herramientas para su formulación, Martha Ordóñez Andrade y Flavia Marco Navarro (LC/L.2346-P), N° de venta: S.05.II.G.85, 2005
68. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Nicaragua, Isolda Espinosa G. (LC/L.2353-P), N° de venta: S.05.II.G.92, 2005.

67. Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de México, Instituto Nacional de las Mujeres (LC/L.2339-P), N° de venta: S.05.II.G.83, 2005.
66. A pobreza e as políticas de gênero no Brasil, Hildete Pereira de Melo y Lourdes Bandeira (LC/L.2322-P), N° de venta: P.05.II.G.67, 2005.
65. El tiempo, los tiempos, una vara de desigualdad, Rosario Aguirre, Cristina García y Cristina Carrasco (LC/L.2324-P), N° de venta: S.05.II.G.71, 2005.
64. Sector financiero y empleo femenino. El caso uruguayo, Alma Espino (LC/L.2323-P), N° de venta: S.05.II.G.70, 2005.
63. Os programas de combate a pobreza no Brasil e a perspectiva de gênero no periodo 2000-2003: avanços e possibilidades, Ceres Alves Prates y M. Beatriz B. Nogueira (LC/L.2309-P), N° de venta: P.05.II.G.58, 2005.
62. El empleo en los servicios financieros. Costa Rica: buenas y no tan buenas noticias..., Juliana Martínez Franzoni (LC/L.2295-P), N° de venta: S.05.II.G.43, 2005.
61. Demandas de capacitación del sector financiero. Sesgos de género y evaluación por competencias, Mariela Quiñónez Montoso (LC/L.2267-P), N° de venta: S.05.II.G.20, 2005.
60. Calidad del empleo y calidad de la atención en la salud de Córdoba, Argentina. Aporte para políticas laborales más equitativas, Jacinta Buriyovich y Laura C. Pautáis (LC/L.2250-P), N° de venta: S.05.II.G.8, 2005.
59. Trayectorias laborales en el sector financiero. Recorridos de las mujeres, Amalia Mauro (LC/L.2177-P), N° de venta: S.04.II.G.104 (US\$ 10.00), 2004.
58. El empleo en el sector financiero en Chile, Amalia Mauro (LC/L.2172-P), N° de venta: S.04.II.G.107 (US\$ 10.00), 2004.
57. Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina, Judith Astelarra (LC/L.2154-P), N° de venta: S.04.II.G.82 (US\$ 10.00), 2004.
56. Legislación laboral en seis países Latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad, Eleonor Faur, Natalia Gherardi y Laura C. Pautassi (LC/L.2140-P), N° de venta: S.04.II.G.68 (US\$ 10.00), 2004.
55. Las metas del Milenio y la igualdad de género: el caso de Perú, Rosa Bravo (LC/L.2126-P), N° de venta: S.04.II.G.53 (US\$ 10.00), 2004.
54. Sistemas electorales y representación femenina en América Latina, Line Bareiro, Oscar López, Clyde Soto, Lilian Soto (LC/L.2077-P), N° de venta S.04.II.G.20 (US\$ 15.00), 2004.
53. Una aproximación a la problemática de género y etnicidad en América Latina, Elizabeth Peredo Beltrán (LC/L.2066-P), N° de venta: S.04.II.G.09 (US\$ 10.00), 2004.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: