

Reunión de Especialistas

FUTURO DE LAS FAMILIAS Y DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Mesa redonda El futuro de las familias
Santiago de Chile, 22-23 Noviembre 2007
CEPAL

Nuevos desafíos para el abordaje del cuidado desde el enfoque de derechos (Resumen)

Laura Pautassi¹

No es azaroso que el debate en torno a la igualdad vuelva 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 América Latina es el continente más desigual del mundo y que tras varias décadas de diversos ensayos de políticas económicas, la pobreza y la indigencia sigan siendo un fenómeno a resolver, al mismo tiempo que se concentra una desigual distribución del ingreso y de la riqueza.

En este contexto de desigualdad, las mujeres padecen una particular, pero no tan nueva, cuestión social. En primer lugar, se ha producido un importante reconocimiento de la igualdad formal entre varones y mujeres, particularmente en términos de igualdad de oportunidades en el mundo del trabajo y en muchos ámbitos públicos, pero se ha perpetrado la desigualdad en el ámbito doméstico.

Estilizadamente podemos señalar que el tiempo de trabajo productivo y reproductivo sigue atrapando 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. La nueva cuestión social, al menos para las mujeres, se dirime en estos ámbitos.

A su vez, a medida que las mujeres logran sortear las desigualdades en el mundo público y las discriminaciones, a partir de planes de igualdad de oportunidades, los convenios internacionales igualitarios, 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, pero tampoco para quienes se encuentran en condición de informalidad, o para el caso de las trabajadoras en servicio doméstico, 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.

¹ Laura Pautassi, Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y consultora la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL. La presente ponencia se basa en el documento “*El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*”, Serie Mujer y Desarrollo N° 87, Santiago de Chile, CEPAL (en prensa).

Las situaciones anteriormente desarrolladas remiten a un debate que usualmente no se encuentra presente y que es necesario relacionar y por que no 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. A su vez, analizar el cuidado como obligación y las múltiples implicancias y derivaciones que trae aparejada, entre otras si es una obligación privada o pública.

De allí la necesidad que busco poner de relieve, recuperando la noción que no toda desigualdad implica una discriminación, resultado sumamente complejo organizar una casuística en donde las desigualdades del mundo público refieran a una discriminación previa en el mundo privado. Sobre este aspecto es donde busco situar 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 que se discuten en el documento, 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. Precisamente, a lo largo del análisis en el documento de referencia, 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 una estrategia de desarrollo.

1. Aproximaciones al problema

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.

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.

Por ende, la propuesta que se defiende en este trabajo, refiere a la promoción de 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.

Si bien 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.

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. 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. 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 (justiciabilidad o exigibilidad judicial).

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 se correlaciona con 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 enroscan en proveer los medios para poder cuidar, en garantizar que el cuidado se lleve adelante en condiciones de igualdad.

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, ya sea, en el caso que trabaje en el ámbito productivo debe otorgarle licencia o un espacio físico para amamantar, tanto si es trabajadora pública o en el sector privado, como que debe otorgar licencias para los padres para que asuman conjuntamente la co-responsabilidad que les compete en materia de cuidado y crianza.

2. 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 desarrollo², Abramovich (2006).

Precisamente 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.

Entre los aportes que brinda el enfoque de derechos, se destaca el énfasis colocado en la igualdad material de mujeres y varones –y no solo la formal- buscando cerrar las brechas y “tender puentes” entre el sistema de derechos humanos, las políticas sociales y las estrategias de desarrollo, que al mismo tiempo vinculen el sistema 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, Abramovich y Pautassi (2006).

Cobra especial relevancia que el enfoque de derechos no restringe las opciones de políticas públicas que el Estado puede adoptar para realizar sus obligaciones. Reconoce 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.

3. Estrategia de desarrollo y derecho al cuidado

¿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 de 1993, se puede 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,

² 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.

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 (O’Donell, 1992), sino precisamente se trata de dejar en claro que los derechos humanos son pensados como universales pero para ser aplicados por los Estados. 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 no discriminación es intrínseco a esta categoría de derechos.

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.

El eje de la propuesta que sostengo consiste en considerar al derecho a ser cuidado y a cuidar(se) como un derecho universal que no puede ni debe recibir otro tratamiento que el de universal. No puede concebirse 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.

Es decir, en la postura que se defiende en el presente documento, 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 para garantizar el derecho al cuidado, medidas que deben ser implementadas en un marco de garantías de igualdad y no discriminación.

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 (como los Comités, Comisiones, Corte Interamericana de Derechos Humanos). 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 ciudadanos 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.

El enfoque de derechos demanda profundas reformas en el marco de las políticas públicas – particularmente las económicas y sociales– actualmente vigentes. En primer lugar, el proceso de considerar el cuidado como derecho universal es un proceso transversal, que al igual que toda política transversal 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 marco de derechos que propone este enfoque, 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 ilustran estudios empíricos. 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.

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 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 estrategias como acciones positivas, la perspectiva de derechos implica una estrategia de cambio estructural, que entre otras cuestiones 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 un primer paso para cuestionar firmemente la base estructural de la desigualdad es la existencia de la división entre el ámbito público y el privado jerarquizados.

Debe quedar en claro, que precisamente 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.

La nueva cuestión social requiere de acciones urgentes y 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.