

EJE TEMÁTICO 3

MARCOS NORMATIVOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SISTEMAS INTEGRALES DE CUIDADO

Objetivo: generar un diálogo entre parlamentarios y parlamentarias de América Latina sobre el desarrollo normativo para la construcción de sistemas integrales de cuidados. En base a la reflexión colectiva y el intercambio de experiencias sobre los avances y desafíos pendientes en materia legislativa, se busca aportar a la construcción y consolidación de la agenda de cuidados en la región.

NOTA CONCEPTUAL

1. Introducción

La agenda de cuidados en la región ha cobrado un importante impulso durante las últimas cuatro décadas en el marco del desarrollo y consolidación de la Agenda Regional de Género que los Estados miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), reunidos en la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe fueron aprobando. Dicha Agenda Regional de Género tiene como finalidad garantizar los derechos de las mujeres, avanzar hacia el logro de su autonomía y sentar las bases para construir sociedades con igualdad y en diálogo con los movimientos de mujeres y feministas de la región (CEPAL, 2021)

En la construcción de esta agenda de cuidados, resultan importantes aportes para su delimitación, los diversos lineamientos, acuerdos y compromisos que, a nivel internacional¹, configuran el derecho al cuidado como un derecho humano, siendo titular del mismo toda persona humana, independientemente de su vulnerabilidad o dependencia. Los compromisos con la igualdad de género fueron también asumidos por la comunidad internacional en

¹Entre los lineamientos y compromisos internacionales y regionales con influencia en la temática del cuidado se pueden destacar, en primer lugar, aquellos instrumentos que conforman el marco jurídico para la protección, el respeto y la garantía de los derechos humanos de las mujeres en toda su diversidad, específicamente en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979) y su Protocolo Facultativo, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, 1989) y sus Protocolos Facultativos, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, 1969), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994) y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015), entre otros instrumentos. También en el ámbito internacional son destacables como marco normativo sobre la temática del cuidado, los convenios y recomendaciones emitidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) donde se establecen lineamientos en torno a la regulación de las tareas de cuidado en el ámbito laboral.

distintas conferencias mundiales y resoluciones, las que permiten consensuar una hoja de ruta compartida a seguir².

En el ámbito del MERCOSUR, la Comisión Permanente de Género y Derechos Humanos de las Mujeres de la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos en el Mercosur (RAADH) y la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer del MERCOSUR (RMAAM) son los órganos especializados que vienen trabajando en el desarrollo y consolidación de la agenda de cuidados.

Asimismo, distintas Recomendaciones y Decisiones aprobadas por el Consejo de Mercado Común (CMC) permitieron dar visibilidad a la temática e impulsar su posicionamiento en la agenda de los órganos especializados y de los países del bloque.

Entre estas, cabe mencionar la Recomendación N° 03/12 del CMC donde se insta a los Estados Partes a fortalecer las políticas sociales y económicas que contribuyan a la autonomía económica de las mujeres y las Directrices de la Política de Igualdad de Género del MERCOSUR, aprobadas mediante la Decisión N° 13/14 del CMC que establecen como una de las directrices fundamentales a la autonomía económica e igualdad en la esfera laboral y del cuidado, planteando que para alcanzarla se deberán impulsar la adopción de políticas públicas que reconozcan y valoricen el trabajo no remunerado en la esfera de la reproducción social, con el apoyo de los servicios de cuidados garantizados por el Estado.

La Recomendación N° 03/18 del CMC sobre Políticas de Cuidado hace un llamado a que los Estados Partes visibilicen tanto la importancia del trabajo no remunerado asumido mayoritariamente por mujeres, como las ventajas socioeconómicas de una distribución equitativa de las tareas de cuidado, entre la familia, la comunidad y el Estado.

Finalmente, la Recomendación N° 04/21 del CMC sobre Sistemas Integrales de Cuidado, aprobada en diciembre de 2021, busca consolidar una agenda de derechos en materia de cuidados con perspectiva de género, interseccionalidad, interculturalidad y derechos

² El Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (Cairo, 1994), la Declaración y Programa de Acción de Beijing (1995), así como de las resoluciones relativas a las mujeres, la paz y la seguridad aprobadas por el Consejo de Seguridad de la ONU, el Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, 2001), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y los compromisos de las Conferencias Internacionales sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002, Doha, 2008 y Addis Abeba, 2015), los períodos de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015) (CEPAL, 2021). Respecto a la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible cabe destacar que allí se plantea la urgencia de alcanzar la igualdad de género a través de sus 17 objetivos (ODS), es decir, el logro de la igualdad de género es transversal e inseparable del resto de los objetivos de la Agenda. Con relación a la temática del cuidado, esta es mencionada en la gran mayoría de sus objetivos corroborando la transversalidad de la misma. En particular, cabe destacar la meta 5.4 del ODS 5 donde se insta al reconocimiento y valoración de los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados.

humanos. Entre sus acciones recomendadas para este fin se encuentran: la implementación de sistemas integrales de cuidados que reconozcan el cuidado como una necesidad, un trabajo y un derecho; la conformación de espacios de articulación interinstitucional para generar estrategias conjuntas; y fomentar la construcción colaborativa de un diagnóstico sobre la situación de la organización del cuidado en el ámbito del MERCOSUR³.

El Parlamento del MERCOSUR ha tratado de las políticas de cuidados desde una perspectiva transversal y en constante diálogo con los parlamentos nacionales y regionales. En diciembre de 2022, el PARLASUR participó de la formulación y promulgación de la Declaración en el marco del “14º Encuentro de la Red Parlamentaria para la Igualdad de Género Perspectivas legislativas para un crecimiento económico inclusivo”, realizado en el ámbito de la 19ª Asamblea Plenaria de ParlAmericas. El Encuentro, con representantes de 18 países de las Américas y el Caribe, proporcionó el intercambio de buenas prácticas para el desarrollo de iniciativas legislativas relacionadas con las dimensiones económicas del trabajo de cuidados. Durante el Encuentro, se reconoció que el trabajo de cuidados contribuye significativamente al funcionamiento de las economías, a la autonomía de las mujeres y a la igualdad de género y puede ser un catalizador tanto para el crecimiento económico inclusivo como para el bienestar social.

En ese sentido, la Declaración destaca que los parlamentos pueden desempeñar un papel decisivo en la promoción de la inversión pública en la economía del cuidado como un objetivo necesario en materia de derechos humanos que contribuye a garantizar que todas las personas puedan acceder a una oferta de servicios y apoyos requeridos para su cuidado, y que las y los trabajadores de este sector estén debidamente reconocidos, remunerados y cuenten con las protecciones adecuadas.

Cabe aún destacar que, en el marco de la XXIV Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos en el MERCOSUR (RAADH), realizada en 2019, los Estados han solicitado al IPPDH la construcción de un diagnóstico, propuestas y recomendaciones para la formulación de sistemas de cuidado y equidad entre hombres y mujeres en los países miembros del MERCOSUR⁴. Este mandato se encuentra actualmente en fase de ejecución.

2. Contexto

Las actividades relacionadas con el cuidado son uno de los pilares fundamentales del bienestar de las sociedades, implican un conjunto de aspectos y focos de atención. Los cuidados son definidos como aquellas *“actividades que regeneran diaria y generacionalmente el bienestar físico y emocional de las personas. Incluye las tareas cotidianas de gestión y sostenimiento*

³ MERCOSUR/CMC/REC N°04/21, Recomendación sobre Sistemas Integrales de Cuidado.

⁴ MERCOSUR/RAADH/CPGDHM, ACTA N° 02/19.

de la vida, como: el mantenimiento de los espacios y bienes domésticos, el cuidado de los cuerpos, la educación/formación de las personas, el mantenimiento de las relaciones sociales o el apoyo psicológico a los miembros de la familia”⁵. El cuidado de la salud, el cuidado de los hogares, el cuidado de las personas dependientes, el cuidado de las personas que cuidan o el propio autocuidado y el cuidado del medio en el que vivimos, son algunos de aspectos y focos de atención sobre los que recaen estas actividades.

Con la crisis desatada por la pandemia del COVID-19, se ha puesto en evidencia la centralidad que tienen las políticas de cuidados en los regímenes de bienestar de la población y la desigual distribución de responsabilidades existente entre Estado, mercado, familias y comunidades, recayendo sobre todo, en las mujeres dicha responsabilidad.

Según datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe CEPAL⁶, antes de la pandemia del COVID-19 en la región las mujeres dedicaban más del triple de tiempo al trabajo no remunerado que los varones y alrededor de un 60% de las mujeres en hogares con presencia de niños y niñas menores de 15 años declaraba no participar en el mercado laboral por atender responsabilidades familiares, mientras que, en hogares sin presencia de niños y niñas del mismo tramo de edad, esta cifra se acerca a un 18%⁷.

Asimismo, según datos de la CEPAL, en América Latina y el Caribe, a 2019, alrededor de 13 millones de personas se dedicaban al trabajo doméstico remunerado, siendo el 91,5% mujeres, muchas de ellas afrodescendientes, indígenas y/o migrantes. Del mismo modo, se ha evidenciado que el tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerados es el principal obstáculo para la participación plena de las mujeres en el mercado laboral.

Acciones como el relevamiento y difusión de información sobre diversas disparidades e inequidades de género, entre ellas, la evidencia de las encuestas de uso del tiempo o la información relevada sobre el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, permitieron impulsar un debate fundado acerca de la feminización del cuidado, de la disparidad de género y el desequilibrio en términos de responsabilidades.

Asimismo, también se han producido avances en el reconocimiento del trabajo doméstico no remunerado como labor productiva, la corresponsabilidad de género a través del otorgamiento de licencias maternas y de paternidad parentales, la sanción de leyes

⁵ ONU Mujeres y CEPAL (2021). Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe: elementos para su implementación.

⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe.

⁷ ONU Mujeres y CEPAL (2021). Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe: elementos para su implementación.

integrales o normas vinculadas a la creación de políticas públicas y servicios de cuidado o de medición del tiempo.

3. Preguntas Orientadoras

- **Avances normativos:** ¿Cuáles son los avances significativos?, ¿Qué aspectos del cuidado abordan las leyes sancionadas recientemente? ¿Qué proyectos están en curso?, ¿Cómo es la articulación/yuxtaposición de la normativa con otras normativas vinculadas (legislación laboral, niñez, personas mayores y con discapacidad, entre otros)? ¿Cuál es la incidencia de la normativa en políticas públicas?
- **Desafíos/Obstáculos:** ¿Cuáles son los desafíos y obstáculos para garantizar la adecuación normativa a estándares internacionales? ¿Cómo evalúan el nivel de consenso en las configuraciones parlamentarias actuales para sancionar normativas relativas al tema? ¿Qué estrategias pueden pensarse para afrontar estos desafíos en el ámbito legislativo?
- **Rol de la sociedad civil:** ¿Cuál es el rol de la sociedad civil en la construcción del entramado normativo relativo al cuidado?