

Del “boom” del cuidado al ejercicio de derechos

Laura Pautassi¹

Buenos Aires, 7 de octubre de 2016

Resumen: el artículo analiza la manera que, en la última década, se produjo una suerte de “explosión” del cuidado, sin que necesariamente se haya traducido en una mayor institucionalidad y efectivización. El desarrollo sintetiza los acuerdos regionales alcanzados y el proceso de definición y reconocimiento del cuidado como derecho humano, identificando estándares ineludibles para su realización. Culmina con algunos puntos a considerar en las políticas públicas a implementar, las que necesariamente deben ser transversales y con enfoque de género.

Palabras clave: **CUIDADO, ENFOQUE DE DERECHOS, POLITICAS PUBLICAS**

1. “Care boom” o como el cuidado explota

En América Latina existe una tradición de evaluar los procesos sociales por décadas, y que cada una marque un hito. Si tomamos las últimas décadas del siglo XX fueron denominadas como “las perdidas”,² caracterizadas por la interrupción sistemática de gobiernos democráticos por sangrientas dictaduras militares que dejaron violaciones a los derechos humanos y una retracción en las instituciones otrora distribuidoras del bienestar, con importantes transformaciones en el campo de “lo público” tanto desde las relaciones sociales como en la institucionalidad estatal. A pesar de la esperanza renovadora de las transiciones democráticas, el viraje hacia políticas de ajuste estructural de la década de los años noventa, que lejos de “derramar” mejores condiciones y oportunidades de desarrollo, concentraron el ingreso, la pobreza y la desigualdad, al mismo tiempo que restringieron derechos adquiridos a partir de reformas normativas y políticas claramente regresivas y violatorias del principio de progresividad en materia de derechos humanos.

¹ Investigadora independiente Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. Gioja, la Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Integrante de Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA). Directora del Grupo de Trabajo Derechos Sociales y Políticas Públicas (www.dspp.com.ar).

² Fue la denominación utilizada para los años ochenta “la primera mitad del decenio de 1980 ha sido perdida para el desarrollo” afirmó el por entonces Secretario Ejecutivo, Norberto González (1986) y luego completó llamándola como década perdida, y que reafirmó, dadas las características que adoptaron las políticas neoliberales de los años noventa.

El panorama de fin de siglo fue contrastado por un renovado aire que el nuevo milenio trajo, particularmente de la mano de nuevas coaliciones gobernantes más progresistas y en otros países con gobiernos de izquierda, que instalaron como característica de la primera década del siglo XXI como la “década de los derechos”, con un importante efecto retórico, en tanto fueron más declarativos que efectivamente implementados. Y la segunda, la que estamos transitando actualmente (2010-2020) podemos llamarla la “*década del cuidado*”.

Efectivamente, si bien a partir del año 2005 en adelante comienzan a tomar mayor visibilidad la problemática del cuidado, no a partir de la denuncia de la injusta división sexual del trabajo presente en nuestras sociedades, donde las mujeres han asumido la totalidad de las tareas de cuidado a partir de una “naturalización” de su capacidad para cuidar, la que sigue siendo reforzada y adquiere nuevas aristas y manifestaciones que lejos están de un cuestionamiento a este orden estructurante de poder.

El *care boom* se produce por el agotamiento de las estrategias familiares de sostener y concentrar trabajo en las mujeres, poniendo fin a los endebles arreglos donde ellas sostenían varios ámbitos de trabajo y donde los varones débilmente asumieron responsabilidades de cuidado. Por otra parte, el proceso de transición demográfica acelerado que vive la región puso en evidencia la ausencia de políticas públicas e infraestructura para sostener múltiples demandas de personas adultas mayores, personas con discapacidad, enfermedades de cuidado intensivo y por supuesto el cuidado de niños, niñas y adolescentes (NNA).

En otros términos, el efecto que se evidencia de esta debilidad de distribución societal del cuidado se vincula mayormente con la falta de infraestructura o de tiempo para asumir las múltiples situaciones de cuidado, y no como una condena de la división sexual del trabajo, como expresión de las relaciones de género en el mundo del trabajo, que ha organizado y consolidado las relaciones de subordinación de las mujeres, cuya manifestación es su concentración en las responsabilidades de cuidado, y su menor y desigual participación en el mercado laboral.³

³ Pautassi, Laura (2007a) “¡Cuánto Trabajo mujer! El género y las relaciones laborales”. Buenos Aires, Capital Intelectual.

Estas preocupaciones recorren el presente artículo, que comienza analizando las variadas manifestaciones de la explosión del cuidado como tema de agenda y de reclamos, para luego analizar el reconocimiento como derecho. Finaliza identificando una serie de particularidades que una década urgida por los cuidados debe contemplar, presentando recomendaciones desde un abordaje que incluye una propuesta teórico-metodológica basada en los estudios feministas y el enfoque de derechos, precisando las responsabilidades de los actores públicos y privados en las responsabilidades solidarias del cuidado.

2. Necesidades y derechos

Tal como señalé, la problemática del cuidado explota en la región haciendo visibles las tensiones, pero invisibilizando las cargas que implican las responsabilidades asociadas al cuidado, y la restricción del ejercicio de autonomía que trae aparejada para cada mujer. Esta explosión se vincula con el impacto que tiene en la vida cotidiana de los hogares, en los límites que la resolución de manera estratificada está impactando, donde muchos hogares que utilizaban soluciones mercantilizadas al cuidado –especialmente la figura de una trabajadora doméstica remunerada- no se están pudiendo sostener en el mediano plazo, la falta de respuestas de los empleadores privados, y los Estados que van aportando soluciones parciales –con algunas excepciones- en términos de propuestas legislativas y en otros casos de mayor infraestructura, pero con diferencias en los destinatarios: en principio, las respuestas se encaminan con mayor intensidad para NNA, personas adultas mayores y con discapacidad –en ese orden de prioridades- y muy marginalmente a personas con enfermedades de largo tratamiento.⁴

Entre las distintas interpretaciones, se ha denominado que América Latina se encuentra ante una “crisis de cuidado” entendida como “un momento histórico en que se reorganiza simultáneamente el trabajo remunerado y el doméstico no remunerado, mientras que persiste una rígida división sexual del trabajo en los hogares y la segmentación de género en el mercado laboral” (CEPAL, 2009: 173)⁵. Desde distintas corrientes del feminismo, se ha

⁴ Recientemente un estudio recorre las diversas iniciativas de cuidado aplicadas en América Latina, Rico, María N, y Robles, Claudia (2016) Políticas de cuidado en América Latina. Forjando la igualdad. En *Serie Asuntos de Género* N° 154, CEPAL, Santiago de Chile. Allí se destaca el caso de Uruguay con la definición del sistema nacional de cuidados, y de manera similar para NNA el caso de Costa Rica.

⁵ CEPAL (2009). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

asociado el tema del cuidado con la dominación patriarcal, en tanto el patriarcado abarca una forma institucionalizada de la dominación masculina en todas esferas, tanto públicas como privadas y las múltiples aristas que presenta. Autoras como Walby (1990)⁶ argumentan señalando que la interpretación no debe concentrarse en una única dimensión analítica del ámbito doméstico, sino que propone analizar simultáneamente el trabajo remunerado, la producción doméstica, la sexualidad, la violencia, las instituciones culturales y la política pública. Todas estas esferas atraviesan variados dilemas, en dirección a los clásicos estudios de Nancy Fraser⁷ y que en el caso latinoamericano van a presentar particularidades vinculadas a distintos ámbitos, incluyendo el comunitario como prestador de instancias de cuidado.⁸ Las otras líneas interpretativas se vinculan con los arreglos institucionales reflejados en los regímenes de Bienestar, en los cuales el cuidado fue considerado como responsabilidad principal de los hogares (y dentro de ellos, de las mujeres) y la participación del Estado reservada para aspectos muy específicos (por caso la educación escolar), o como complemento de los hogares allí cuando las situaciones así lo requerían (por ejemplo, para el caso de hogares en situaciones de vulnerabilidad económica y social) terminó por moldear modelos de desestímulo al ingreso asalariado formal de las mujeres en el mercado de trabajo y por consiguiente la permanencia en el hogar como principal responsable y proveedora de “los cuidados”.⁹

En síntesis, a pesar de la abundante producción teórica y académica, de compromisos internacionales como los Pactos y Tratados internacionales, desde la Convención contra la eliminación de la discriminación contra la mujer (CEDAW), el Protocolo Facultativo, la Convención Interamericana para prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra la mujer: “Convención de Belem do Pará”, la Plataforma de Acción de Beijing (1995), de la

⁶ Walby, Silvia (1990) *Theorizing Patriarchy*. Oxford: Blackwell, citado y operacionalizado para el caso latinoamericano por Martínez Franzoni y Voorend, Koen (2013) “Desigualdades de género en los regímenes de bienestar latinoamericanos: mercado, política social y organización familiar de los cuidados”. En: Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla (Coord.) *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, Buenos Aires, Editorial Biblos: 59-98.

⁷ Fraser, Nancy (2003) “Social Justice in the Age of Identify Politics: Redistribution, Recognition, and Participation”, en: Fraser, Nancy y Honneth, Axel *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. Londres: Verso.

⁸ Los trabajos incluidos en Pautassi y Zibecchi *op. cit.* dan cuenta del panorama regional.

⁹ Entre otros, Lewis, Jane (1993). *Women and Social Policies in Europe: Work, Family and the State*. Aldershot: Edward Elgar; Razavi, S. (2007). *The Political and Social Economy of Care in a Development Context Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options*. UNRISD y para el caso argentino, Rodríguez Enríquez, Corina y Pautassi, Laura (2014) *La organización social del cuidado en niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*. ADC-CIEPP-ELA, Buenos Aires.

asignación de responsabilidades de cuidado sobre niños y niñas a ambos progenitores que regula la Convención Internacional de Derechos del Niño, se han producido logros importantes en la efectivización de las obligaciones incorporadas, sin embargo la heterogeneidad entre países y al interior de cada uno es notoria, habiendo limitado y restringido la consolidación de las transformaciones estructurales que se demandaban.

De esta forma, el mayor impacto de los Pactos y tratados internacionales se puede encontrar en un proceso de reforma legislativa desarrollado, con la adopción de medidas antidiscriminatorias sumamente novedosas y de alto impacto, y un impulso a políticas públicas para la igualdad de género. Al respecto, en cada uno de los países se crearon los mecanismos para el adelanto de la mujer (MAM), se fueron promoviendo –siempre de manera heterogénea- reformas en muchas de las instituciones políticas y sociales, al mismo tiempo que chocaron con resistencias políticas y culturales a la igualdad de género, escasos presupuestos y asignación de fondos, límites en los avances en torno a la paridad de género en la toma de decisiones, invisibilidad estadística, todo ello conviviendo con la evidencia contrafáctica de la persistencia de la violencia contra las mujeres.

En el caso del cuidado, como tema de agenda pública, el camino ha sido similar. Por una parte, podemos identificar un ingreso en la Agenda Regional de Género construida en las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, particularmente analizando los tres últimos consensos logrados: el Consenso de Quito (2007), en de Brasilia (2010) y de Santo Domingo (2013).¹⁰ Fue precisamente en éste marco de agendas y consensos que ingresa el cuidado, no como necesidad de provisión externa, ni como denuncia, sino como derecho.

3. El desembarco de los derechos

Resulta importante señalar, que el ingreso del cuidado en la agenda regional, es desde su reconocimiento como derecho, marcando un escenario de exigibilidad totalmente diferente. Así, en la X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en la ciudad de Quito en el año 2007, se presenta el abordaje del cuidado desde un enfoque de

¹⁰ La Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, integrada por todos los Estados miembros, cuya secretaría técnica la tiene la División de Asuntos de Género de la CEPAL, y que se reúne desde hace 40 años de manera permanente y cada tres años, constituyendo de este modo, un órgano de acuerdos políticos en temas de igualdad de género, que la constituye como única en su tipo. En octubre de 2016 se celebrará la XII Conferencia en Montevideo, Uruguay, <http://conferenciamujer.cepal.org/>

derechos,¹¹ que significa que toda persona tiene derecho a “cuidar, a ser cuidado y a cuidarse (autocuidado)” que no sólo sitúa y empodera de manera distinta a cada uno de sus titulares, sino que desvincula el ejercicio del derecho de la condición o posición que ocupe –por ejemplo es independiente si tiene un régimen de trabajo asalariado formal-. Por otra parte, el reconocimiento del cuidado como derecho implica incorporar estándares y principios a la actuación de los Estados en las situaciones concretas –como lo constituye la obligación de garantizar el contenido mínimo de los derechos, universalidad, la prohibición para los Estados de aplicar políticas regresivas y la consiguiente obligación de implementar sólo medidas progresivas, el deber de garantizar la participación ciudadana y el principio de igualdad y no discriminación, acceso a la justicia, acceso a la información pública, garantías de participación ciudadana–. Estos estándares pasan a integrar una matriz común aplicable en la definición de las políticas y estrategias de intervención tanto de los Estados como de los actores sociales, como también para el diseño de acciones para la fiscalización y la evaluación de políticas públicas, como también la consecución de políticas y prácticas equitativas, al mismo tiempo que aporta indicadores para la verificación de su cumplimiento, los cuales cobran una centralidad indiscutible para garantizar los derechos de cada persona que deba cuidar y a su vez pueda cuidarse, como también para quienes necesitan ser cuidados.

Otra vez, valga como ejemplo que el Estado no sólo no debe entorpecer que una madre amamante a su hijo o hija, 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 varones para que asuman conjuntamente la co-responsabilidad que les compete en materia de cuidado y desarrollo de cada NNA. 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, se trata de garantizar el derecho al cuidado, en tanto derecho universal y propio de cada persona.

Siguiendo la argumentación principal de este enfoque por el cual el empoderamiento de las y los destinatarias de políticas públicas es uno de los principales efectos, partiendo por

¹¹ La propuesta fue desarrollada en el documento: Pautassi, Laura (2007b) El cuidado como cuestión social desde el enfoque de derechos. Serie Mujer y Desarrollo N° 87, Santiago de Chile, CEPAL.

reconocer que los mismos son titulares de derechos que generan obligaciones al Estado y no meros “beneficiarios” de políticas estatales. Por otra parte, tampoco otorga un marco de mayores garantías para que las mujeres puedan cuidar “amparadas” sino por el contrario, busca revertir la injusta división sexual del trabajo.

En concordancia, la titularidad de derechos busca desafiar la relación pasiva que existe entre el sujeto titular de derechos y la discrecionalidad de la administración pública para garantizarlos o, en términos de la relación del cuidado, busca romper la lógica binaria de actividad/pasividad entre el proveedor o dador de cuidado y el destinatario, que no sólo incluye la práctica interpersonal de cuidar al otro sino que demanda un conjunto integrado de acciones transversales al respecto. Este recorrido que ha demandado hacer visible el cuidado, aplicar el enfoque de derechos para demostrar que se encuentra reconocido, inclusive existe ya un instrumento internacional que lo reconoce explícitamente: la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores, sancionada en el año 2015, sin embargo requiere aún mayores acciones para ser efectivizado.

El aspecto llamativo es que todo este proceso no es simétrico en relación con las obligaciones que se les reclaman a las mujeres. Así, a ellas se les pide que sean “buenas cuidadoras”, voluntarias, eficientes y brinden afectividad en su trabajo de cuidado, llegando al extremo en muchos casos que no se produce esta situación se convierte en una fuente de violencia hacia las mujeres, tanto en el ámbito de las relaciones de pareja, las intrafamiliares y las institucionales. Estas últimas abarcan desde el maltrato que, por ejemplo, recibe una mujer en el sector salud cuando acude a llevar a consulta a sus hijos y es acusada de desatenderlos, por lo cual llega muchas veces al extremo de la interrupción de un programa de transferencias condicionadas de ingresos (PTC) por la inasistencia a esos controles, que paradójicamente muchas veces no es responsabilidad de la mujer sino del propio sistema por encontrarse desbordado de demandas, o en otros casos porque no dispone de medios de transporte públicos adecuados.¹² Es decir, el reconocimiento no necesariamente ha actuado a favor de su ejercicio.

¹² Hernández, Diego y Rossel, Cecilia (2013). Cuidado infantil, tiempo y espacio: el transporte y la frontera del acceso. En: Pautassi, L. y Zibecchi, C. (coords) (2013) *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

4. El ejercicio pleno del derecho al cuidado

La consideración del cuidado como un derecho universal que incluya a todos y a todas, en su potestad de reclamar el derecho a ser cuidado, a cuidar y a cuidarse (autocuidado), significa que no se trata sólo de impulsar acciones que aumentan la oferta de servicios reproductivos (educativos, de primera infancia, salud, culturales, seguridad social), fundamentales sin duda, sino que transversalmente se aborde las responsabilidades, permisos legales, arreglos familiares y societales, inversión pero también reconocimiento.

Al mismo tiempo se requiere no reproducir los sesgos de género presentes en la normativa laboral –como el hecho que los empleadores están obligados a proveer de guarderías o a abonar el equivalente, a partir de disponer de un número determinado de trabajadoras mujeres, asumiendo que sólo se debe garantizar estos servicios a las trabajadoras y no a los trabajadores varones. Este es sólo un ejemplo de innumerables sesgos que se reproducen inclusive en proyectos de reforma legislativa que pretenden ser igualitarios.

La urgencia de acciones que apliquen el enfoque de derechos al cuidado significa transformar la lógica actual de tratamiento del cuidado para pasar a considerar que cada persona, autónoma, portadora de derechos, puede y debe exigir la satisfacción de sus demandas de cuidado, independientemente de su situación de vulnerabilidad o dependencia. El deber de provisión de cuidados que el derecho le confiere no se asienta en su necesidad sino en su condición de persona. Es decir, no debe argumentar que necesita cuidado porque es un niño o niña o un enfermo cuya situación lo requiere sino que el Estado y demás sujetos obligados –como ambos progenitores en relación con sus hijos o los empleadores– deben brindárselo independientemente de su situación, sólo por ser persona. Es la única forma de recuperar el ejercicio de la autonomía en toda su amplitud, en tanto el sujeto titular del derecho al cuidado puede exigir y decidir las opciones en torno al cuidado de manera independiente de sus arreglos familiares y salariales.

El primer paso ineludible en cualquier agenda de transformación, es comenzar de manera indispensable por cuestionar la división sexual del trabajo y, por lo tanto, buscar la mejor manera de redistribuir las obligaciones de cuidar, en el reconocimiento de los derechos de quienes necesitan ser cuidados y de quienes de un modo u otro han de proporcionárselos.