



PÁGINAS SELECTAS DE LA CEPAL

# Los cuidados en América Latina y el Caribe

**Textos seleccionados 2007-2018**

Nicole Bidegain y Coral Calderón (compiladoras)



NACIONES UNIDAS

CEPAL



# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



[www.cepal.org/es/suscripciones](http://www.cepal.org/es/suscripciones)



La colección Páginas selectas de la CEPAL representa una propuesta editorial innovadora de la CEPAL, acorde con las modalidades de difusión y de lectura de la era digital.

Los títulos incluidos en esta colección electrónica corresponden a compilaciones de textos sobre temas candentes que forman parte de las grandes líneas de trabajo de la Organización. Los artículos originales pueden ser accedidos en su versión completa a través de los enlaces incluidos en la publicación y en la sección final "Documentos incluidos en esta compilación".

**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva

**Mario Cimoli**  
Secretario Ejecutivo Adjunto

**Raúl García-Buchaca**  
Secretario Ejecutivo Adjunto para Administración y Análisis de Programas

**Ricardo Pérez**  
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

LC/M.2018/4

ISBN: 978-92-1-058645-0 (versión pdf)

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2018  
Todos los derechos reservados  
Documento digital en Naciones Unidas, Santiago de Chile

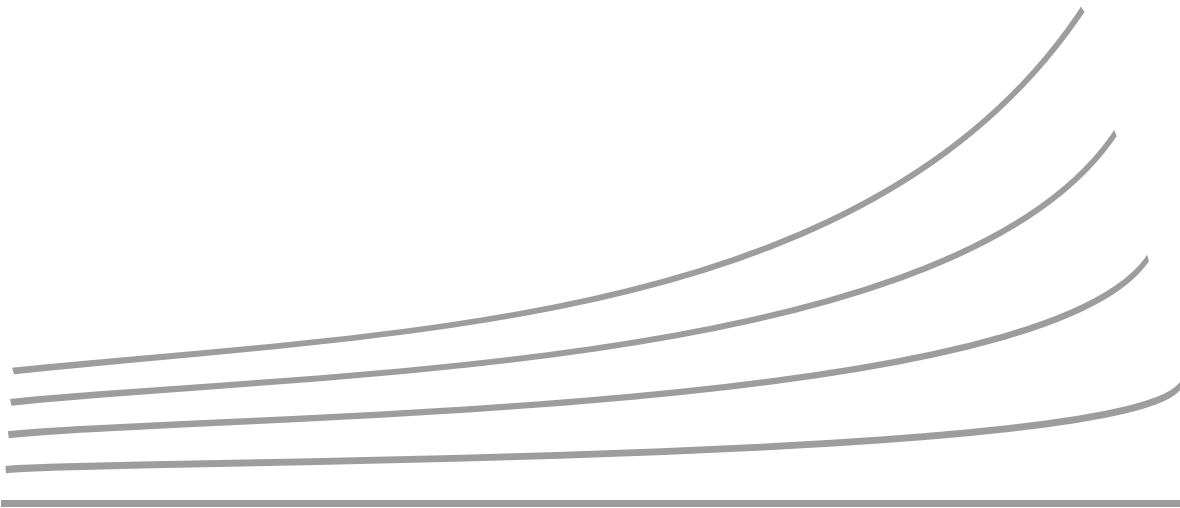
S.18-01102

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, [publicaciones.cepal@un.org](mailto:publicaciones.cepal@un.org). Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

Prólogo.....	7
Introducción .....	9
<b>Capítulo I</b>	
<b>Bases conceptuales para analizar los cuidados en América Latina y el Caribe .....</b>	<b>11</b>
Introducción.....	12
<b>Parte A.1.</b> ¿Qué Estado para qué igualdad? (CEPAL, 2010), Cap. I, Sec. D, F y G, pp. 20-30.	
A. La economía del cuidado.....	13
B. El papel del Estado y el derecho al cuidado .....	17
C. Reducción de la distancia existente entre la producción y la reproducción social.....	20
<b>Parte A.2.</b> Cuadernos de la CEPAL No 94 (CEPAL, 2010), Cap. I, pp. 25-32.	
D. El cuidado y sus fronteras disciplinarias.....	22
<b>Parte B.1.</b> Cuadernos de la CEPAL No 94 (CEPAL, 2010), Cap. II, pp. 69-92.	
E. Cuidado y derechos: la nueva cuestión social.....	27
<b>Parte B.2.</b> La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (CEPAL, 2010), Cap. IV, pp. 199-200.	
F. Nuevas áreas de acción y redistribución en la agenda pública referidas al trabajo del cuidado y a la articulación y redistribución del trabajo remunerado y no remunerado con perspectiva de género .....	41
<b>Parte C.1.</b> Revista CEPAL No 106 (CEPAL, 2012), Artículo de Corina Rodríguez Enríquez, pp. 23-36.	
G. La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico? .....	42
<b>Parte C.2.</b> Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible (CEPAL, 2016), Cap. II, Sec. C, pp. 54-55.	
H. La economía del cuidado: proceso integrado de producción y reproducción .....	55
<b>Capítulo II</b>	
<b>La medición del trabajo no remunerado de cuidados: las encuestas de uso del tiempo.....</b>	<b>63</b>
Introducción.....	64
<b>Parte A.1.</b> Panorama Social de América Latina, 2016 (CEPAL, 2017), Cap. IV, pp. 181-205.	
A. La distribución del tiempo: una dimensión clave en el análisis de la desigualdad .....	65
B. Distribución del tiempo en la reproducción de la pobreza y la desigualdad.....	79
C. El tiempo en distintas etapas del ciclo de vida: desigualdades que se acentúan .....	81
<b>Parte A.2.</b> Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible (CEPAL, 2016), Cap. II, Sec. D, pp. 56-63.	
D. Las políticas públicas y la economía del cuidado .....	88
E. Los ingresos y el uso del tiempo: el trabajo doméstico y de cuidados en el centro de la ecuación.....	89
<b>Parte B.</b> Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016), Introducción, pp. 7-18.	
F. Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe .....	99
<b>Parte C.</b> ¿Quién cuida en la ciudad? (CEPAL, 2017), Cap. IV, pp. 117-147.	
G. La distribución del tiempo en el análisis de las desigualdades en las ciudades de América Latina.....	107

<b>Capítulo III</b>	
<b>Forjar la igualdad: políticas de cuidados en la región .....</b>	<b>143</b>
Introducción.....	144
<b>Parte A.</b> Institucionalidad social en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017), Cap V, pp. 219-248.	
A. Protección social y cuidados	
El cuidado, pilar de la protección social: derechos, políticas e institucionalidad en América Latina .....	145
<b>Parte B.1.</b> Panorama Social de América Latina, 2016 (CEPAL, 2017), Cap. IV, pp. 206-224.	
B. El aporte de la información sobre el uso del tiempo a las políticas de igualdad .....	164
<b>Parte B.2.</b> Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible (CEPAL, 2016), Cap. II, Sec. E y F, pp. 64-76.	
C. Las mujeres en la economía del cuidado.....	179
D. Sesgos y déficits en la protección social.....	188
<b>Parte C.</b> ¿Quién cuida en la ciudad?: aportes para políticas urbanas de igualdad (CEPAL, 2017), Cap XV, pp. 459-471.	
E. Hacia ciudades cuidadoras .....	194
<b>Parte D.1.</b> Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (CEPAL, 2016), Introducción, Sec. B, pp. 15-21.	
F. Superar los nudos estructurales para alcanzar la igualdad de género de aquí a 2030 .....	202
<b>Parte D.2</b>	
G. Los cuidados en la Agenda Regional de Género de los últimos 40 años.....	206
<b>Anexo .....</b>	<b>215</b>
<b>Documentos incluidos en esta compilación .....</b>	<b>217</b>



## Prólogo

La comprensión de las desigualdades en América Latina y el Caribe, sus mecanismos de reproducción y sus múltiples manifestaciones ha sido un elemento central en el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) desde sus inicios. La rígida división sexual del trabajo que persiste en la región se encuentra en la base de las desigualdades de género y constituye un obstáculo para alcanzar un desarrollo sostenible e igualitario. Esta división ha jerarquizado el trabajo que se realiza en el ámbito público frente al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que realizan principalmente las mujeres en los hogares.

Las mujeres de la región han desafiado los roles tradicionales impuestos por el sistema patriarcal y han logrado insertarse en el mercado laboral en las últimas décadas. No obstante, este proceso no ha significado una mayor participación de los hombres en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en los hogares. Además, las políticas públicas y los mercados laborales de la región tampoco han respondido con la celeridad requerida para avanzar en el reconocimiento y la redistribución social de los cuidados.

A lo largo de estos años, la conceptualización de la CEPAL sobre los cuidados ha recogido ciertas complejidades e incluido la producción de bienes y servicios, como la preparación de alimentos, la realización de tareas de apoyo físico y emocional, y el acompañamiento a las personas para garantizar su bienestar y la reproducción social. Es importante destacar que todas las personas necesitan cuidados, no obstante, es posible identificar cuidados para poblaciones específicas en situación de dependencia, como los niños y niñas, las personas mayores, las personas con discapacidad y las personas con enfermedades crónicas o terminales. Además, esta conceptualización entiende al cuidado como un derecho que debe abordarse desde dos ángulos complementarios: por un lado, el derecho de las personas a ser cuidadas y, por otro, la necesidad de garantizar los derechos de las personas cuidadoras.

Los patrones culturales patriarcales dominantes repercuten en la naturalización de las actividades de cuidado como una responsabilidad de la mujer. De este modo, tanto el trabajo de cuidado que se realiza de forma no remunerada en los hogares, como el que se realiza de forma remunerada, muestra una sobrerrepresentación de las mujeres y una baja valoración social y económica. Actualmente, los servicios de cuidado provistos varían en su calidad y su acceso es fragmentado según el nivel socioeconómico y el territorio.

Además de los avances en la conceptualización del cuidado, se han alcanzado importantes progresos en la generación de datos empíricos que han permitido visibilizar la injusta organización

social de los cuidados. Los datos de la región muestran que las mujeres destinan semanalmente hasta un tercio de su tiempo al trabajo no remunerado frente a una décima parte del tiempo en el caso de los hombres. Asimismo, el tiempo total de trabajo, es decir, la suma del tiempo dedicado al trabajo remunerado y al doméstico y de cuidado no remunerado es superior para las mujeres. Esta sobrecarga de trabajo no remunerado en las mujeres sigue operando como una restricción para poder participar en el mercado laboral y generar ingresos propios, y para acceder a mejores empleos y remuneraciones, a la protección social y a los ámbitos de toma de decisión.

Para visibilizar esta problemática, en esta última década la CEPAL ha avanzado en el análisis de la relevancia de los cuidados para el funcionamiento de las sociedades y de las economías, así como su necesaria redistribución para contribuir a una más equilibrada organización social de los cuidados entre el Estado, el mercado, la comunidad, las diversas formas de familia y entre hombres y mujeres.

Por ello, esta publicación se inscribe en la colección de Páginas Selectas de la CEPAL que provee acceso digital a la información producida sobre el tema y que busca posicionar al cuidado en el centro de la reflexión. La selección que aquí se presenta incluye extractos de los trabajos realizados en la CEPAL entre 2007 y 2018. Se abordan los cuidados desde diversas perspectivas teóricas, se presentan herramientas para su medición y se incluyen los avances y desafíos con relación al diseño e implementación de políticas públicas de cuidados en América Latina y el Caribe.

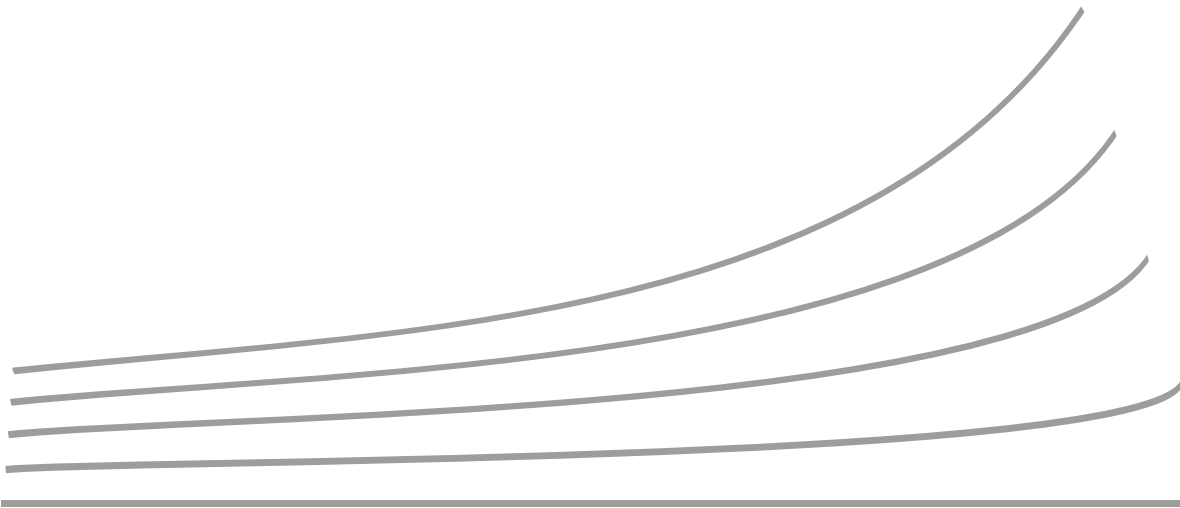
En los capítulos se destaca la importancia de los cuidados para comprender cómo se organizan y funcionan las economías, reconociendo la interdependencia entre el espacio de la producción e intercambio mercantil y el espacio de la reproducción social. Se abordan los cuidados como un trabajo, como un derecho, así como un bien público clave para la reproducción social y el bienestar de las sociedades. También se presenta el avance regional en la visibilización y medición del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, su aporte a las economías de la región, así como para el diseño de políticas macroeconómicas, laborales, sociales, productivas, de infraestructura y de protección social.

Se propone la formulación e implementación de políticas públicas de redistribución de los cuidados desde una perspectiva de derechos humanos e igualdad de género y se presentan algunos casos sobre cómo la naciente institucionalidad de las políticas de cuidado en la región es un avance sustantivo en este sentido.

Finalmente, esta publicación pone a disposición los diferentes acuerdos en relación con los cuidados que conforman la Agenda Regional de Género aprobada por los Estados miembros de la CEPAL en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Estos acuerdos son de especial interés ya que complementan y profundizan la meta 5.4 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible orientada a reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados. En este sentido, en la XIII Reunión de la Conferencia sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, los Gobiernos aprobaron la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030. Tomando en cuenta los desafíos particulares que enfrenta la región, en particular en relación con los procesos de envejecimiento, los Gobiernos de América Latina y el Caribe han redoblado la apuesta y han acordado superar la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado. Este es un pilar fundamental y un requisito indispensable para desatar los nudos de la desigualdad y alcanzar el desarrollo sostenible hacia 2030.

**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
(CEPAL)





## Introducción

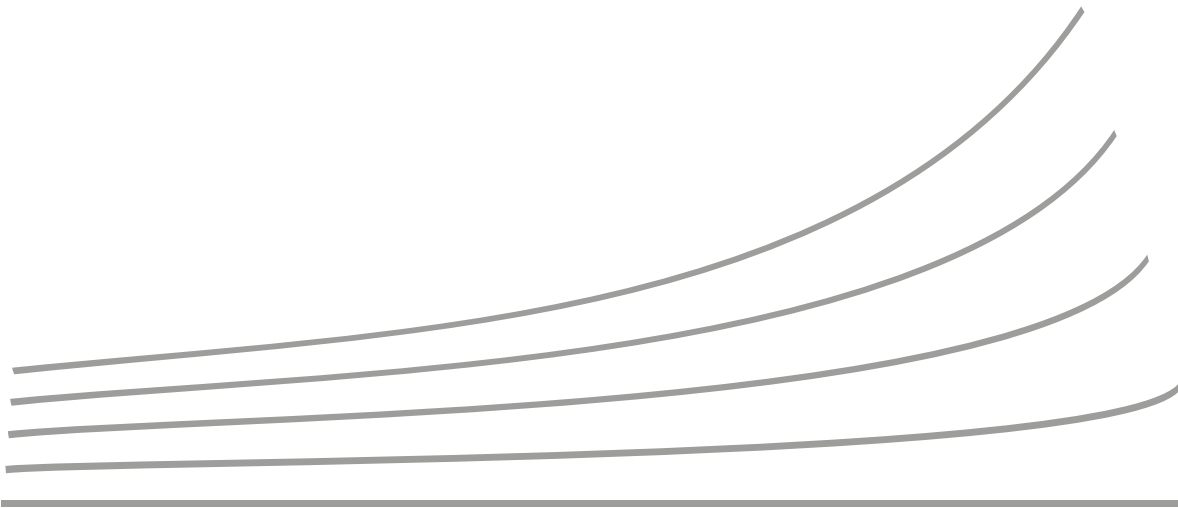
La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) cuenta con un gran acervo de información y análisis sobre los cuidados, el trabajo doméstico no remunerado y la autonomía de las mujeres en América Latina y el Caribe. A fin de contribuir a la reflexión regional, *Páginas Selectas: los cuidados en América Latina y el Caribe* presenta una selección de textos clave de la CEPAL sobre el tema elaborados entre 2007 y 2018.

Los documentos incluidos en esta publicación dan cuenta de un recorrido histórico de la institución sobre los cuidados en la región. Por un lado, queda de manifiesto que visibilizar los cuidados y avanzar hacia la superación de la división sexual del trabajo es una preocupación constante en los trabajos de la CEPAL. Por el otro, los análisis de la última década permiten identificar distintos énfasis temáticos, innovaciones conceptuales y metodológicas para responder a los desafíos de la coyuntura y del futuro a fin de alcanzar una justa organización social de los cuidados y la igualdad de género.

La publicación se estructura en tres grandes áreas de reflexión de la CEPAL sobre los cuidados en América Latina y el Caribe: el marco analítico-conceptual; las herramientas de medición y los datos, y el diseño e implementación de las políticas públicas.

En el primer capítulo se delinearán las bases conceptuales para el análisis de los cuidados en la región desde diferentes enfoques de las ciencias sociales, en particular el de la economía feminista. En el segundo capítulo se presenta la reflexión conceptual y metodológica de la CEPAL para la medición del uso del tiempo y la valoración del trabajo no remunerado que realizan principalmente las mujeres en los hogares. En el tercer capítulo se analizan los avances en materia normativa, de política pública y de institucionalidad en América Latina y el Caribe y su vínculo con el cumplimiento de los compromisos internacionales y de la Agenda Regional de Género respecto de los cuidados y la garantía de los derechos de las mujeres. En el anexo se incluye un listado exhaustivo de las distintas publicaciones sobre el trabajo no remunerado y de cuidados que se han producido en la CEPAL hasta 2018.





## Capítulo I

### Bases conceptuales para analizar los cuidados en América Latina y el Caribe

**Fuente:**

**Parte A.1.** *¿Qué Estado para qué igualdad?* (CEPAL, 2010)

[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/16656/1/S1000327\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/16656/1/S1000327_es.pdf)

**Partes A.2 y B.1.** *El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo* (CEPAL, 2010)

[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27845/1/S2010994\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27845/1/S2010994_es.pdf)

**Parte B.2.** *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010)

[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/1/S2010986\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/1/S2010986_es.pdf)

**Parte C1.** *Revista CEPAL No 106* (CEPAL, 2012)

[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37365/1/RVE106\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37365/1/RVE106_es.pdf)

**Parte C2.** *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (CEPAL, 2016)

[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40633/4/S1601248\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40633/4/S1601248_es.pdf)

## Introducción

Los cuidados se han abordado en América Latina y el Caribe a partir de distintos enfoques teóricos y disciplinas. En ese sentido, en el primer capítulo se incluye una conceptualización del tema desde la perspectiva de la economía feminista y la sociología. Los textos seleccionados, que están ordenados de forma cronológica, dan cuenta de cómo se ha profundizado la comprensión de los cuidados a lo largo de la década desde miradas múltiples y complementarias.

En la primera parte de este capítulo se conceptualiza la división sexual del trabajo y se examinan la noción de trabajo y los límites entre las esferas pública y privada. En la segunda se analizan los cuidados desde la perspectiva de los derechos humanos: se fundamenta el derecho a ser cuidado y se enfatizan los derechos de las cuidadoras y los cuidadores. Por último, en la tercera parte se abordan las principales críticas al concepto androcéntrico de *homo economicus*, y se presenta el flujo circular de la renta ampliado junto con subrayar la centralidad del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en el funcionamiento de las economías.

## Parte A.1 ¿Qué Estado para qué igualdad? (CEPAL, 2010), Cap. I, Sec. D, F y G, pp. 20-30.

### A. La economía del cuidado

Las relaciones sociales se entienden desde la perspectiva de género como relaciones de poder en todos los ámbitos: económico, social, político y cultural. La división sexual del trabajo que organiza el orden de género separa el trabajo productivo del reproductivo de manera paradigmática y determina el lugar de mujeres y hombres en la economía. Esclarecer la forma en que estas relaciones perpetúan la subordinación y la exclusión de las mujeres limitando su autonomía ayuda a comprender su influencia en el funcionamiento del sistema económico. Esta manera de analizar las relaciones económicas y sociales brinda una mirada más amplia que la convencional al incorporar dimensiones ausentes (Picchio, 2001 y 2005) como el trabajo no remunerado y se desarrolla hasta visibilizar la economía del cuidado, prestando especial atención a la reproducción social que realizan principalmente las mujeres. Asimismo, demuestra la contribución de esta tarea al desarrollo económico y deja al descubierto que las relaciones sociales están además impregnadas de valores culturales que caracterizan el trabajo de cuidado como una cualidad femenina (CEPAL, 2009).

#### ■ Recuadro I.1

##### Definición del cuidado

El cuidado es una actividad específica que incluye todo lo que hacemos para mantener, continuar y reparar nuestro mundo, de manera que podamos vivir en él tan bien como sea posible. Ese mundo incluye nuestros cuerpos, nuestro ser y nuestro ambiente, todo lo cual buscamos para entretejer una compleja red de sostenimiento de la vida (Fisher y Tronto (1990), citado en Tronto (2006), pág. 5).

Esta definición incluye tanto la posibilidad del autocuidado como la de cuidar a otros, sin contar su dimensión afectiva, pero no lo equipara a una actividad mercantil cualquiera. Asimismo, incorpora tanto la perspectiva de quienes otorgan como de quienes reciben cuidado.

**Fuente:** Joan Tronto, “Vicious circles of privatized caring”, *Socializing Care: Feminist Ethics and Public Issues*, Maurice Hamington y Dorothy Miller (eds.), Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 2006.

La esencialidad del trabajo reproductivo ha sido reconocida de muchas maneras, a menudo como homenaje simbólico a la maternidad y exaltando —es decir, proponiendo como conducta socialmente deseable— la abnegación femenina. De manera más pragmática, en el Informe Beveridge (1942), que guió la política laborista británica de seguridad social y en el que se proclamó el principio de la cobertura universal para todos “desde la cuna hasta la tumba”, se reconocía explícitamente el subsidio gratuito de las mujeres al sistema económico, señalando: “[...] hay que considerar que la gran mayoría de las mujeres casadas se ocupan de un trabajo que resulta vital aunque no se pague, sin el cual sus maridos no podrían realizar trabajo remunerado y sin el cual la nación no podría continuar” (Aguirre y Scuro Somma, 2010, pág. 12)<sup>1</sup>. Es importante subrayar que esta frase alude no solo a la reproducción cotidiana de la fuerza de trabajo sino también a la del Estado, que para existir requiere funcionarios, soldados y ciudadanos, entre otros. No obstante, este reconocimiento no se ha considerado en el pensamiento económico contemporáneo ni en las políticas públicas sustentadas en este<sup>2</sup>. Ha sido más bien el impacto múltiple —en la vida familiar, laboral, política

<sup>1</sup> El ministro del trabajo británico de la época solicitó a William Beveridge —decano de la Universidad de Oxford— un informe sobre la protección social. El informe, titulado “Informe al Parlamento acerca de la seguridad social y de las prestaciones que de ella se derivan” (conocido como Informe Beveridge), se hizo público en 1942. Beveridge buscaba asegurar un nivel de vida mínimo por debajo del cual nadie debería caer. Para convencer a los conservadores escépticos, Beveridge explica que la asunción por parte del Estado de los gastos de enfermedad y de las pensiones de jubilación permitiría a la industria nacional beneficiarse del aumento de la productividad y, como consecuencia, de la competitividad.

<sup>2</sup> Picchio (2001, pág. 3) señala que “los economistas clásicos (Quesnay, Smith, Ricardo y, a su manera, Marx) otorgaban visibilidad en el análisis del mercado de trabajo tanto a los aspectos productivos como a los reproductivos, entendidos no de manera reduccionista en sentido biológico sino también en un sentido social”.

y científica— de la creciente autonomía de las mujeres lo que está impulsando una revisión de los modelos explicativos de la economía. Sin embargo, son varios los países que han incluido el reconocimiento del trabajo no remunerado de las mujeres en las constituciones.

### ■ Recuadro I.2

#### Reformas constitucionales en que se reconoce el trabajo no remunerado y de cuidado

En la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) se reconoce de manera explícita el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social, y el derecho de toda persona a la seguridad social —donde se incluye específicamente a las amas de casa— “como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure la protección en contingencias de maternidad”.

En el caso del Ecuador, la constitución (2008) garantiza el derecho a la seguridad social irrenunciable para todas las personas, además pone especial énfasis en el cuidado de personas mayores y subraya que el Estado establecerá políticas públicas y programas de atención a las personas mayores, que tendrán en cuenta las diferencias específicas entre áreas urbanas y rurales, las inequidades de género, la etnia, la cultura y las diferencias propias de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades; asimismo, fomentará el mayor grado posible de autonomía personal y participación en la definición y ejecución de estas políticas. Además, se reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano que se realiza en los hogares.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, la Nueva Constitución Política del Estado (2008) establece en su artículo 338 que debe reconocerse el valor económico del trabajo del hogar como fuente de riqueza que deberá cuantificarse en las cuentas públicas. Este artículo reconoce no solo el trabajo no remunerado de las mujeres, sino que además hace referencia a la necesidad de cuantificarlo en las cuentas nacionales, lo que enfrenta al país al desafío de desarrollar fuentes de información e implementar metodologías destinadas a la valorización económica de este recurso público no monetario.

En la República Dominicana la Nueva Constitución Política del Estado (2010) señala, junto con el principio de igualdad, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, el reconocimiento del valor productivo del trabajo doméstico, el reconocimiento de la unión de hecho, la igualdad salarial por igual trabajo y la iniciativa legislativa popular, observándose el lenguaje de género en todo el texto constitucional.

**Fuente:** Constituciones del Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, la República Bolivariana de Venezuela y la República Dominicana.

A nivel macroeconómico, tomar en cuenta la articulación entre el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado tiene diversas implicancias. Picchio (2001) y otras autoras proponen renovar la representación tradicional del circuito económico y en particular el esquema del flujo circular de la renta, que abarca las relaciones entre los hogares y las empresas. Se recoge aquí a Picchio, quien propone incorporar en este esquema un espacio económico que podría denominarse de reproducción social<sup>3</sup>.

En la representación tradicional del flujo circular de la renta, los hogares aportan su fuerza de trabajo a las empresas que pagan salarios como remuneración al trabajo. Los ingresos salariales se destinan a pagar los bienes y servicios producidos por las empresas en función del precio de estos determinado por la confrontación entre la oferta (de las empresas) y la demanda (de los hogares).

A la representación del flujo circular de la renta ampliado —elaborada por Picchio (2001)— se agrega lo que sucede en los hogares. Este es el elemento central de la contribución de la economía feminista a esta representación del funcionamiento del sistema económico.

En el espacio de la reproducción social, se distinguen las funciones económicas desarrolladas en el ámbito privado de los hogares. Estas funciones son las siguientes:

- la ampliación o extensión de la renta monetaria en forma de nivel de vida ampliado (el consumo real), es decir, comida cocinada, ropa limpia y otras. En otras palabras, se incluyen

<sup>3</sup> Picchio (2001) lo denomina espacio de desarrollo humano, pero este término puede confundirse con la noción divulgada en torno al índice de desarrollo humano (IDH) que estima anualmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o con el concepto de capital humano, que se refiere en cambio a un uso instrumental de las personas como elementos de producción que es preciso actualizar y valorizar para aumentar su productividad.

las mercancías adquiridas con el salario monetario y también la transformación de estos bienes y servicios en consumo real, mediante la intermediación del trabajo de reproducción social no remunerado;

- la expansión del consumo en forma de una condición de bienestar efectiva que consiste en el disfrute de niveles convencionalmente adecuados de educación, salud y vida social, posibles gracias a la mediación del trabajo de cuidado no remunerado (por ejemplo, velando por la asistencia educativa de los niños y las niñas, del control de su salud y otras)<sup>4</sup>;
- la habilitación de la población para salir al mercado de trabajo asalariado o para establecerse en los mercados de bienes y servicios como trabajadores independientes. El trabajo no remunerado facilita material y psicológicamente los procesos de adaptación a los requisitos organizacionales y tecnológicos de la producción de bienes y servicios por parte de los trabajadores. Esta tercera función vale tanto para la economía nacional como para las economías del resto del mundo, hacia donde emigra parte de la población producida en el espacio de reproducción. Además, debe tomarse en cuenta que los trabajadores emigrantes envían remesas a los hogares de origen;
- la regulación de la fuerza laboral para la actividad económica, pues el arbitraje que tiene lugar dentro de los hogares entre el trabajo reproductivo inherente al espacio de reproducción y el trabajo remunerado correspondiente a la actividad económica determina, junto con la demanda laboral y las condiciones del mercado, el volumen de trabajo disponible para esta.

Estas funciones remiten a procesos muy concretos que se dan en los hogares y que, como se señaló, son vitales para el funcionamiento de la economía. Los hogares adquieren los bienes y servicios que requieren para satisfacer sus necesidades y deseos gracias a los recursos monetarios derivados de su participación en la producción de bienes y servicios —incluso para otros hogares empleadores— en el espacio de producción mercantil y no mercantil —del sector público— y a los ingresos provenientes de los mecanismos de redistribución de ingresos entre los hogares o a partir de la protección o de la asistencia social o de las remesas de los trabajadores emigrantes<sup>5</sup>.

Una vez adquiridos, es necesario transformar los bienes y servicios en consumo efectivo mediante el trabajo no remunerado, sobre todo los quehaceres domésticos. Se consigue entonces la extensión a los estándares de vida ampliados. Es también mediante el trabajo no remunerado de cuidado que las personas expanden esos estándares de vida en bienestar mediante actividades relacionadas con el cuidado, la salud, la educación y el esparcimiento, entre otras. El reconocimiento de las necesidades, capacidades y aspiraciones es justamente lo que caracteriza al “proceso de ‘expansión’ de la renta, designado como ‘bienestar’” (Picchio, 2001, pág. 16).

En el caso del flujo ampliado —a diferencia del flujo circular tradicional—, los hogares no se consideran instituciones armónicas. Por el contrario, la inclusión del trabajo no remunerado en el análisis hace más compleja la situación de los hogares, cuyos miembros ahora deben explícita o implícitamente negociar y decidir su propia división del trabajo<sup>6</sup>.

Dicho de otra manera, la oferta de trabajo remunerado se regula a partir de la negociación que se lleva a cabo en los hogares sobre la distribución del trabajo no remunerado para la reproducción entre los miembros del hogar según el sexo y la generación. Esta regulación se hace mediante la asignación de tiempo al trabajo no remunerado y al trabajo remunerado: las personas, las mujeres

<sup>4</sup> Picchio (2005) entiende el bienestar, según el enfoque de Sen (1985) y Nussbaum (2000), como un conjunto de capacidades humanas y de funcionamientos efectivos en la esfera social.

<sup>5</sup> Los hogares también asignan, sobre todo en el medio rural, parte de su producción de mercancías al autoconsumo. Los bienes destinados al autoconsumo son transformados por el trabajo doméstico.

<sup>6</sup> La idea de hogares como unidades no armónicas refiere al concepto de conflictos cooperativos de Sen (1990).

principalmente, que asumen el trabajo no remunerado liberan a los trabajadores potenciales de la responsabilidad del cuidado.

El trabajo no remunerado influye entonces no solo sobre la cantidad de personas disponibles para el trabajo remunerado, sino también sobre la cantidad de horas asignadas al trabajo remunerado. Ello significa que las personas que integran la fuerza laboral ocupada dentro de las fronteras nacionales desarrollan estrategias de combinación de tiempo parcial de trabajo para el mercado con sus jornadas cotidianas de trabajo no remunerado o combinan, de manera creciente, jornadas de trabajo a tiempo completo para el mercado con jornadas de trabajo no remunerado. Mientras tanto, las personas que se dedican exclusivamente al trabajo no remunerado quedan excluidas de la actividad económica, es decir del empleo asalariado o del trabajo independiente.

Además de contribuir en la determinación de la cantidad (en personas y horas) de la fuerza laboral potencial que se insertará en el trabajo asalariado o en el trabajo independiente dentro de las fronteras nacionales, o que se exportará al resto del mundo aprovechando la demanda de mano de obra expresada en los países extranjeros, el trabajo no remunerado influye sobre la calidad de los trabajadores. Esta influencia está relacionada a su vez con los cuidados provistos en el ámbito hogareño y con los valores, las habilidades y la capacidad de agencia —en el sentido de Sen (1990)— que se transmiten en el sistema educativo, en los hogares y en la sociedad.

De este modo, según Picchio (1999), la producción de mercancías no solo incorpora trabajo de producción remunerado, sino también trabajo de reproducción no remunerado que se encuentra incorporado en la fuerza de trabajo asalariada y en los trabajadores independientes. Cuando se integra de esta forma el trabajo de cuidado no remunerado en el análisis de las relaciones capitalistas de producción y de la pequeña producción mercantil, este trabajo puede interpretarse como una transferencia o, mejor dicho, un subsidio desde el ámbito doméstico hacia la acumulación de capital (a partir del trabajo asalariado). Además, parte del salario percibido por el trabajador asalariado en la empresa capitalista o parte del ingreso de la pequeña producción mercantil se transfiere hacia el trabajo no remunerado realizado en el hogar, no como contraparte del subsidio sino como fuente de financiamiento de los insumos del trabajo no remunerado.

Estas transferencias se encuentran indeterminadas en la medida en que no se conocen cómo se realiza la distribución de los ingresos monetarios entre el hogar y el trabajador mismo ni la distribución intrahogar de los recursos efectivamente asignados<sup>7</sup>. Las transferencias derivadas del salario como remuneración del trabajo asalariado dependen, por otra parte, del grado de explotación del capital sobre el salario<sup>8</sup>. Si se considera, dada la evidencia histórica, que es más probable que las empresas capitalistas tiendan a ejercer una presión para bajar los salarios, mantenerlos bajos o contener su alza a fin de garantizar o aumentar su tasa de ganancia o su participación en el valor agregado, se comprende la intensidad e inevitabilidad del trabajo no remunerado, doméstico y de cuidado, sobre todo en el caso de los trabajadores no calificados o con escasa calificación. La reproducción se encuentra atrapada entre un salario dado y las necesidades y carencias que debe atender. “Este es a la vez un problema de relaciones de poder de clase y de género, toda vez que la relación inversa entre salarios y beneficio se convierte en una relación directa entre trabajo doméstico no remunerado y beneficio” (Picchio, 1999, pág. 220).

<sup>7</sup> Esta distribución depende de las relaciones de género que conforman las uniones, las familias o los hogares como tales y que definen las funciones sociales y económicas de los hombres y las mujeres.

<sup>8</sup> En otras palabras, dependen de la participación de la masa salarial y de los beneficios en el producto.



### ■ Recuadro I.3

#### **WAWA WASI: cuidado comunitario**

Respecto del trabajo de cuidado y del aporte que a él realizan las mujeres, debe destacarse el trabajo que se efectúa en las comunidades (en comedores comunitarios, clínicas comunitarias y otros centros), que tiene carácter voluntario y es mayoritariamente realizado por mujeres.

El Programa Nacional Wawa Wasi del Perú es un modelo de gestión que se basa en la participación voluntaria de la comunidad organizada y comprometida en la administración directa de los recursos otorgados por el Estado para brindar un servicio de protección y atención integral a las niñas y los niños, contribuyendo a mejorar las oportunidades de desarrollo de las familias usuarias del servicio. Este programa ha logrado romper la imagen asistencialista de los programas sociales y demostrar que es posible llevar adelante una gestión eficiente del Estado con la participación organizada de la comunidad. Se trata de una gestión conjunta entre el Estado y la comunidad a través de un modelo de gestión comunal.

En la actualidad se está trabajando en la certificación laboral de las madres cuidadoras del Programa, lo que les permitiría insertarse en el mercado laboral y conseguir un empleo y un salario más justo por las actividades que realizan en el marco del Programa Wawa Wasi.

En esta propuesta se establecen los vínculos entre el reconocimiento del trabajo no remunerado y el análisis macroeconómico, las políticas públicas y, últimamente, el estudio de las migraciones, que inciden sustancialmente en la distribución de la renta. Las políticas públicas intervienen tanto en la regulación de la producción y el fondo de salarios como en el aumento del bienestar de las personas, por medio de políticas de protección y de asistencia social o mediante transferencias a los hogares. Asimismo, el sector público emplea a una proporción importante de la fuerza de trabajo nacional, integrándose como empleador al flujo de la renta. Por otra parte, la renta circular en una economía abierta se vincula con las economías del resto del mundo mediante los flujos migratorios, sobre todo las exportaciones de mano de obra, la transnacionalización de los procesos productivos, la liberalización comercial y los flujos de ingresos, en particular los provenientes de las remesas.

## **B. El papel del Estado y el derecho al cuidado**

La mayoría de los países establecen obligaciones de cuidado de los miembros de la familia. Si bien existe una clara definición de las obligaciones legales de cuidado de ambos cónyuges en relación con sus descendientes y ascendientes, hay un vacío entre esas normas y los servicios, la infraestructura y las provisiones disponibles para su realización.

Los ordenamientos jurídicos imponen a los padres y las madres la obligación de brindar cuidado y atención a los niños y las niñas a su cargo, en el marco de la regulación de las relaciones familiares. De modo similar, las normas civiles clásicas establecen la obligación de las familias de brindar cuidado y atención a los ancianos y las personas necesitadas. Sin embargo, en términos normativos, los países de la región generalmente restringen sus intervenciones en materia de cuidado a dos esferas que pueden diferenciarse a grandes rasgos. Por una parte, mediante la protección a la madre trabajadora en el marco del régimen laboral (fundamentalmente en el período de gestación, alumbramiento y lactancia). Por otra parte, por medio de la obligatoriedad de la educación básica, que en algunos casos el Estado se obliga a garantizar desde los 45 días de edad.

Un aporte al debate y a la formulación de políticas de desarrollo con enfoque de género consiste en incorporar en los diagnósticos y estudios sectoriales el análisis de las disparidades entre los ordenamientos legales, las políticas aplicadas y la situación de facto por la que atraviesan las mujeres tanto en el momento de insertarse en el mercado de trabajo como en el transcurso de su trayectoria laboral. Esto significa que antes de recomendar las prácticas, debe analizarse el alcance de las regulaciones para cada actividad productiva y, en particular, el marco normativo laboral.

Ya se trate de obligaciones jurídicas o de las buenas prácticas de los empleadores públicos y privados, ambas excluyen a todas aquellas personas que no gocen de un contrato laboral registrado, esto es, que no sean asalariados y asalariadas formales que aporten a la seguridad social y se encuentren protegidos por el derecho laboral.

En el contexto de flexibilización laboral e informalidad existente en la región, el patrón de empleo protegido (formalizado) minimizaría los efectos de la segregación ocupacional, que serían problemas a resolver por medio de la negociación colectiva u otras formas de acuerdo entre trabajadores, trabajadoras y empleadores. Sin embargo, pocas veces se repara en las discriminaciones implícitas en los propios códigos y regulaciones laborales. Esto daría cuenta de una débil —pero no menos importante— vinculación entre las esferas de la ciudadanía y el verdadero alcance del principio de igualdad de oportunidades y de trato. Es necesario realizar una aclaración previa: el derecho en general —y el derecho laboral en particular— revela la tensión constante entre la regulación del ámbito público y el reclamo liberal de no intromisión del Estado en el mundo privado, que debe estar libre de su intervención.

En rigor, el derecho laboral surge trasponiendo la clásica división del derecho público y privado para ubicarse en medio de ambos al romper el principio de igualdad entre las partes contratantes, estableciendo que —dada la relación de subordinación que caracteriza al vínculo laboral— la parte trabajadora requiere de protección especial<sup>9</sup>. Además, en esta rama del derecho se presenta una dicotomía en la que compiten dos valores distintos: por una parte, se acepta la vigencia del principio de igualdad entre los trabajadores, pero, por otra, se reclama la regulación diferencial para ciertos supuestos. Esta dicotomía cobra especial relevancia en materia de trabajo femenino, en tanto recorre los ciclos reproductivos y en las consiguientes relaciones sociales que implica asumir las responsabilidades familiares combinadas con las productivas. A tal punto se tensa esta relación que se termina afirmando la diferencia para reclamar la igualdad.

En la mayoría de los códigos laborales y regulaciones específicas de América Latina, la dicotomía se resolvió priorizando la protección a la maternidad y no la igualdad, situación que no ha sido revisada en los últimos 30 años. Nuevamente, esta opción se condice con los compromisos asumidos por los Estados en el marco de las conferencias internacionales, en especial la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los planes nacionales de igualdad de oportunidades. Tampoco se ha considerado lo descrito por la Convención sobre los Derechos del Niño, que establece la obligatoriedad de cuidar a los niños por parte de ambos progenitores. Asimismo, significa reconocer las limitaciones que impone la naturaleza misma del discurso normativo, y se incorpora el supuesto de que no toda desigualdad es discriminatoria, dado que la garantía de igualdad no debe implicar el trato igualitario a quienes se encuentran en distintas circunstancias.

Sin embargo, el reconocimiento normativo de la diferencia —destinado a brindar efectivas condiciones de igualdad de oportunidades para las mujeres— no considera la división sexual del trabajo en el hogar.

Dicho de otra forma, lo protegido y reglamentado para las mujeres se relaciona con su responsabilidad sobre el mundo privado, más que sobre el proceso continuo de producción y reproducción como eje de análisis de relaciones que incluyen a hombres y mujeres, o sobre la eliminación de discriminaciones en la esfera pública (Pautassi, Faur y Gherardi, 2004).

En tanto la pauta de inserción estable en América Latina y el Caribe continúe siendo el empleo asalariado y el consiguiente acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, y no

<sup>9</sup> El derecho público se refiere a las relaciones entre las dependencias del Estado o entre este y los particulares, mientras que el derecho privado regula las relaciones entre los particulares. Desde una perspectiva de género, se designa como privado el espacio y las relaciones que se dan en el interior de los hogares y como público, el espacio, los procesos y las relaciones que quedan fuera de ellos (Pautassi, 2007a).

cambien las pautas de acceso a las esferas de la ciudadanía, poco se podrá hacer por fuera de la inserción ocupacional asalariada.

El cuidado como derecho se garantiza en instrumentos internacionales de derechos humanos y en compromisos asumidos por los gobiernos de la región. Ya en 1948 se estableció en el artículo 25 inciso 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que “la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales”. 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 —considerando a la persona como receptora o como dadora de cuidado— integra el conjunto de los derechos universales consagrados en los diversos instrumentos internacionales, a pesar de no estar explícitamente nominado como tal (Pautassi, 2007b).

En cuanto a los adultos mayores, en la Observación general N° 6 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas, 1995) se señala que de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores ha derivado el derecho al cuidado de este grupo vulnerable. Posteriormente, el derecho de las personas mayores al cuidado se incorporó de manera explícita en el artículo 17 del Protocolo de San Salvador, al establecerse 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...” (OEA, 1988).

En la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (artículo 11, incisos 2 y 2.c), se dispone que “a fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para (...) alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños...” (Naciones Unidas, 1979).

El Consenso de Quito contiene el plan de acción al que se comprometieron los gobiernos nacionales de la región. En particular, los gobiernos acuerdan: “adoptar las medidas necesarias, especialmente de carácter económico, social y cultural, para que los Estados asuman la reproducción social, el cuidado y el bienestar de la población como objetivo de la economía y responsabilidad pública indelegable” (CEPAL, 2007a, párrafo xxvii). Desde la perspectiva del enfoque de derechos, el acceso al cuidado se vincula, también, con el acceso a la justicia.

Esta mayor participación de los tribunales de justicia en la promoción de la plena vigencia de los derechos humanos se vincula con la consolidación de la corriente de opinión que sostiene que los derechos económicos, sociales y culturales tienen el mismo origen, el mismo titular y el mismo destinatario que los derechos civiles y políticos. Superando la clásica posición que sostenía la distinción entre ambas clases de derechos con argumentos basados en su eficacia, exigibilidad y posibilidad de ser justiciable, en la actualidad ha tomado fuerza la concepción que sostiene que todos los derechos humanos son reclamables, indivisibles, interdependientes y universales. En consecuencia, el Estado se encuentra obligado a la promoción y protección de los derechos humanos en su integridad, sin que corresponda hacer distinciones entre los derechos sociales y los derechos civiles y políticos (Abramovich y Courtis, 2002).

Este nuevo paradigma, que ilustra la importancia que tiene el enfoque de derechos en términos de titularidad y no de la mera garantía, no debe pensarse como una instancia desvinculada de la obligatoriedad de los poderes ejecutivos y legislativos de formular políticas públicas universales en las que se asuma como supuesto intrínseco el hecho de que las relaciones laborales se vinculan

necesaria e indisolublemente con los mecanismos de reproducción social. Debe tenerse en cuenta que estos mecanismos no son autorregulados, sino que se necesitan políticas activas y acciones positivas que promuevan su mejor funcionamiento; una política pública no puede “salvar” a una generación a costa de aumentar las responsabilidades del cuidado y hacer que recaigan exclusivamente en las mujeres<sup>10</sup>.

## **C. Reducción de la distancia existente entre la producción y la reproducción social**

El trabajo no remunerado tiene implicancias importantes para la economía. El hecho de poner atención en la actividad de reproducción social que se lleva a cabo en los hogares ayuda a entender la dinámica de la relación entre la producción y la redistribución de la riqueza.

La visibilidad del trabajo doméstico como reivindicación política no solo tiene como objetivo hacer explícita la relación entre el trabajo de reproducción y el producto social, sino también abrir un debate sobre las normas de la distribución, los modos de producción y la calidad de la relación entre la producción y la reproducción.

A pesar de que se observan algunos avances, este debate es todavía muy incipiente en el mundo político. La omisión del reconocimiento del trabajo no remunerado en el funcionamiento de la economía conduce, en la mayoría de los países, a enfrentar la desigualdad entre hombres y mujeres llevando a cabo programas parciales que no toman en cuenta las necesidades de cuidado y, por lo tanto, no tratan su redistribución social.

La conciliación entre la vida laboral y la vida familiar, inscrita a su vez en la redistribución de las tareas reproductivas entre el Estado, el mercado y las familias, sigue siendo el punto ciego de las políticas públicas de América Latina y el Caribe. Se deberá conciliar la vida familiar y laboral de modo que se adopten medidas más allá de guarderías o licencias como se indica en la agenda por la igualdad laboral y en la resolución 54/4 adoptada en el 54º período de sesiones de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, realizado en marzo de 2010<sup>11</sup>. Un Estado que se oriente en esta dirección y fortalezca las iniciativas existentes en la región crearía las condiciones y capacidades para que el desarrollo productivo cuente sin restricciones con el aporte de las mujeres que han alcanzado la igualdad en la educación pero no consiguen aún superar los obstáculos que les impiden una mayor movilidad laboral, una trayectoria laboral libre de discriminaciones y un ejercicio pleno de la ciudadanía.

Si se asume que la producción y la reproducción plantean el problema de la articulación entre el sistema de empleo y la familia y que esta última ha sido el espacio desde el cual el trabajo de las mujeres ha contribuido a concretar el derecho al cuidado de las personas, es necesario que este pacto implícito en la formulación de las políticas públicas se transforme en un pacto explícito abordándolo desde la perspectiva de la titularidad de los derechos de quienes dan y reciben cuidado.

En este marco, cabe preguntarse sobre el protagonismo del Estado. A lo largo de la historia y particularmente durante las últimas décadas, el Estado ha sido objeto de importantes reformas, además de ser un actor decisivo de las políticas que han permitido el avance de las mujeres hacia la igualdad. Pero también ha sido responsable (ya sea por acción u omisión) del rezago y la lentitud en el cumplimiento de los compromisos internacionales. Vuelve a surgir entonces la pregunta ¿Qué Estado para que igualdad? ¿Cuál es el papel nivelador que está cumpliendo el Estado en tiempos de globalización y de crisis? ¿Hasta dónde se persigue la intervención del Estado en las familias y en el

<sup>10</sup> Serrano (2005) señala que es importante reconocer que para satisfacer las necesidades de los niños, las niñas y los jóvenes es necesario hacer lo mismo con las generaciones adultas que están a cargo del cuidado.

<sup>11</sup> Véase [en línea]: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing15/index.html>

mercado y qué tipo de intervención esperan las mujeres? ¿Qué están haciendo los gobiernos de la región? ¿Cómo lo están haciendo? ¿Qué y cuánto falta por recorrer y cómo se puede apurar el paso?

América Latina y el Caribe —como se ha dicho con demasiada frecuencia— cuenta, en algunos ámbitos, con un marco jurídico suficiente para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres (CEPAL, 2007b) y ha puesto en práctica una cantidad de iniciativas para tratar los problemas urgentes de las mujeres. Pero ¿existen políticas de igualdad real? ¿de qué manera se favorece el goce pleno de los derechos en los diversos ámbitos del desarrollo y la democracia? ¿cuál ha sido el sentido de las políticas aplicadas en los últimos años y sus efectos sobre la autonomía de las mujeres? ¿hasta dónde se ha priorizado la responsabilidad pública sobre la organización y la provisión de cuidado?

A 15 años de Beijing, la región todavía oscila entre la aceptación formal del principio de igualdad, el desarrollo de políticas y programas eficientes e innovadores, la insuficiencia de recursos destinados a los mecanismos estatales para el adelanto en materia de igualdad de género y la resistencia política y cultural de personas e instituciones a pagar el precio económico, político y social de esa igualdad. La transversalidad de la perspectiva de género en las políticas públicas es un proceso inconcluso, con luces y sombras que se alternan como parte de los procesos de desarrollo.

Sin desconocer el importante bagaje de políticas y programas con que cuenta la región y que han coadyuvado al avance de las mujeres, llama la atención que las instituciones sociales y políticas continúen operando sobre el supuesto de una rigurosa división sexual del trabajo que mantiene el estereotipo de las mujeres como proveedoras de cuidado y de los hombres como proveedores de ingreso, con todos los efectos sociales que esta división produce en términos de desigualdad y discriminación hacia las mujeres. En el plano de las ideas, este supuesto permite que los intereses particulares de los hombres como colectivo se consideren universales y las políticas de género, cuando existen, sean accesorias o muchas veces vayan a contrapelo de las políticas generales (Montaño, 2010). Sin embargo, del análisis de estas políticas surgen algunas condiciones necesarias que contribuyen al logro de la igualdad real.

Más que definir el Estado ideal para lograr la igualdad, se pueden identificar tipos de sociedades en que los Estados forman parte de una “constelación ideal” para la construcción de la igualdad.

Entre las condiciones necesarias, se consideran en primer lugar el respeto, la protección y el cumplimiento del marco internacional de derechos humanos que permitan el goce efectivo de esos derechos. Se necesita luego: i) la formulación de políticas de desarrollo productivo que incluyan la redistribución del trabajo remunerado y no remunerado entre hombres y mujeres y entre el mercado, el Estado y los hogares; ii) el funcionamiento transparente de instituciones democráticas que dispongan a su vez de mecanismos expresos de rendición de cuentas; iii) procesos de toma de decisiones que tengan como objetivo la paridad<sup>12</sup>, y iv) una cultura de respeto a la diversidad con igualdad.

Estas características pueden favorecer el desarrollo de un conjunto de acciones y políticas que apunten a la igualdad, sobre todo de políticas integrales e integradas en cuya formulación e implementación la perspectiva de género tenga un papel articulador y ordenador.

Sin embargo, ninguna de estas condiciones exime a los países de formular y poner en práctica políticas específicas para visibilizar la relevancia social y política de la igualdad de género, dotarla de recursos y darle la jerarquía necesaria en la agenda política. La transversalización de la perspectiva de género llevada a cabo en muchos países deja lecciones importantes en este sentido y sugiere las ventajas de combinar una institucionalidad de género capaz de dar espacio a la interlocución entre los diversos sectores de mujeres y actores del Estado, el mercado y la sociedad, por una parte, y de liderar, por la otra, la incorporación del enfoque de igualdad

<sup>12</sup> La paridad ha formado parte de la agenda regional desde la novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe celebrada en México en 2004, que se consolidó con la aprobación del Consenso de Quito en la décima Conferencia Regional de 2007.

en las prioridades de los distintos poderes y niveles del Estado en el marco de un proyecto consensuado de desarrollo con igualdad. Por el contrario, si los esfuerzos chocan contra los obstáculos de una baja institucionalidad, con brechas resultantes de la discriminación y con sociedades ancladas en prejuicios, es muy probable que no sean sostenibles en el tiempo.

¿Cómo podemos construir y protagonizar esa constelación para la igualdad, desde qué punto del camino, con qué instrumentos de política? Las repuestas a estas preguntas son el objeto de los próximos capítulos.

## **Parte A.2** Cuadernos de la CEPAL No 94 (CEPAL, 2010), Cap. I, pp. 25-32.

### **D. El cuidado y sus fronteras disciplinarias**

El que las mujeres sean las principales proveedoras de cuidado es una idea muy arraigada en nuestras sociedades. La discusión acerca del valor del trabajo no remunerado de las mujeres tiene una larga trayectoria histórica y académica. En la sociología clásica se reconoce la división sexual del trabajo como una dicotomía ordenadora en la sociedad industrial (Gordon, 1995). En aquella época las mujeres solo tenían dos posibilidades: ingresar a las fábricas como un “hombre cualquiera” o mantenerse en el hogar, el lugar del “no trabajo”. Esta división dicotómica se refleja en el concepto androcéntrico de *homo economicus* —que asume el comportamiento racional como propio del hombre que busca obtener el bienestar por medio de la satisfacción de sus propios intereses.

Ya Federico Engels en *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado* (1884) abordaba esta temática vinculando esas tres dimensiones para identificar las claves de la explotación femenina. La aparición de la propiedad privada habría arrebatado el poder reproductivo de las mujeres en beneficio del hombre, que en tanto productor quedó convertido en proveedor y jefe de familia.

A su vez, líderes como Alejandra Kollontai que inspiraron a muchas mujeres, reconocían tempranamente que no bastaba con la abolición de la propiedad privada y con que la mujer se incorporara a la producción; era —y continúa siendo— necesaria una revolución de la vida cotidiana y de las costumbres, forjar una nueva concepción del mundo y, muy especialmente, una nueva relación entre los sexos (Kollontai, 1977).

La crítica a la división sexual del trabajo se encuentra en los fundamentos del pensamiento feminista, e interpela al supuesto de que esta división nace con el capitalismo y la relaciona con las aún más tempranas sociedades patriarcales. En esta crítica se reconoce que la separación entre el espacio público productivo y el privado reproductivo, propio de la revolución industrial, favorece a la subordinación de las mujeres en el espacio doméstico, pero insiste en que la subordinación tiene orígenes históricos anteriores. Desde la perspectiva feminista, la división sexual del trabajo es una categoría descriptiva y analítica, resultado de relaciones de poder y de la subordinación de las mujeres, y sirve para develar la naturalización de las cualidades femeninas de la sumisión y el cuidado. Esta crítica ha formado parte de las luchas feministas por demostrar que los roles derivados de la división sexual son una construcción social, como de hecho lo es la noción de trabajo y su vinculación al salario.

Es con la separación entre los ámbitos público y privado que el trabajo de las mujeres pierde valor, ya que en la medida que la sociedad industrial se desarrolla, y el trabajo productivo aparece como “el” trabajo —despojando al trabajo fuera de la fábrica de su prestigio y valor social—, la mayor parte de las habilidades domésticas parece de distinta naturaleza que el trabajo que ahora se realiza fuera del hogar (Sennett, 2009).

El debate no ha estado desprovisto de matices y desencuentros en el interior del pensamiento feminista. Carol Gilligan (1982), posiblemente la teórica conservadora más influyente en la discusión



sobre la ética del cuidado, lo ha planteado como un atributo vinculado a las mujeres, por ser ellas quienes durante siglos se dedicaron a esta actividad, en tanto que los hombres organizarían su desarrollo moral en relación con la llamada ética de la justicia<sup>13</sup>. La autora sugiere que solo si se produce un desmontaje social del sistema de género, que permita vínculos primarios distintos, sería posible superar la polaridad extrema que caracteriza a la sociedad actual en el desarrollo ético de hombres y mujeres. Otras autoras, por el contrario, han criticado el determinismo biológico (*Debate Feminista*, vol. 20, 1999) al explicar la división sexual del trabajo como parte de la cultura, como atributo de los individuos, y como relaciones de poder, interpersonales, de roles, o como ideología internalizada<sup>14</sup>. La crítica a la invisibilidad del trabajo no remunerado de las mujeres y los debates sobre la naturaleza y características de esa invisibilidad se expresan, desde hace algunos años, en el pensamiento económico feminista que —al igual que el de otras disciplinas— se está desarrollando sin eludir ni sus paradojas, ni las ambigüedades derivadas de atreverse a cuestionar pensamientos y teorías que no tienen por objeto cambiar las relaciones de poder. La reflexión sobre el cuidado es a la vez un debate teórico y una herramienta política, y como tal remite a la discusión histórica entre feminismo de la igualdad y feminismo de la diferencia<sup>15</sup>.

Dado que la división sexual del trabajo es tan antigua, hay que preguntarse por qué hoy adopta el carácter de un problema social urgente. Esto ocurre, sin lugar a dudas, debido a factores demográficos como la longevidad y la calidad de vida de hombres y mujeres, la transición demográfica que ocasiona que las mujeres pasen de cuidar niños a cuidar ancianos, las transformaciones familiares, las cadenas globales de cuidado en que la migración de las mujeres adquiere relevancia para las remesas y la subsistencia familiar y, por último, pero no por ello menos importante, porque las mujeres más o menos educadas quieren autonomía económica, tener ingresos propios y aprovechar el capital educativo obtenido. La llamada crisis del cuidado no es otra cosa que un síntoma de emancipación de las mujeres. Ocurre sobre todo porque el movimiento feminista en América Latina forma parte de los procesos de modernización política y cultural y de los procesos generales de conquista de derechos sociales.

Desmontar el sistema de género, desde esta perspectiva, es una labor que necesariamente implica la creación de una constelación de fuerzas: allí deben converger elementos del mercado, del Estado, de los derechos y de la cultura (Montaño, 2009). El eslabón más complejo de desmontar es el de la cultura patriarcal, pues requiere de cambios sustantivos mediante la creación de contenidos simbólicos en la memoria colectiva.

En los últimos años y al calor de la centralidad del mercado en el desarrollo económico y de la economía como disciplina hegemónica en las ciencias sociales, ha resurgido un debate para recuperar el valor del trabajo reproductivo. Las economistas feministas recuerdan que el cuidado, remunerado y no remunerado, y la sostenibilidad de la vida humana han sido tratados como una externalidad del sistema económico (Carrasco, 2003; Picchio, 1999). A lo largo del tiempo, sostienen, en las distintas corrientes económicas se repite la constante de obviar o analizar errada o parcialmente la esfera doméstica y sus relaciones con el resto del sistema económico. En este enfoque centrado en el mercado se ignora el papel del Estado como igualador de las oportunidades, el aporte del trabajo reproductivo en el desarrollo y la importancia de la familia como núcleo de la desigualdad donde nace, se desarrolla y consolida el sistema sexo-género. Esta mirada, sin lugar a dudas, desafía la

<sup>13</sup> Esta autora sostiene que, en su desarrollo, las mujeres potenciarían su papel de cuidadoras dando lugar a un tipo de ética relacional que haría posible ponerse en el lugar del otro. Desde esta perspectiva, sería el tipo de vínculos tempranos —relativos a la madre— el que marca de manera distinta a niñas y niños a la hora de las identificaciones.

<sup>14</sup> Para un análisis de la riqueza del debate feminista sobre este tema, léase el mapa conceptual de Hawkesworth que muestra la amplitud y complejidad de las distintas perspectivas que cuestionan la naturalización de la división sexual y los roles relacionados.

<sup>15</sup> El feminismo de la igualdad considera que la masculinidad y la femineidad son roles de género construidos socialmente. Aspira a una sociedad en que se produzca la integración de las individualidades una vez superados los estereotipos del sistema sexo-género. Defiende que mujeres y hombres tienen los mismos derechos y, de esta manera, pueden participar en igualdad en todas las estructuras sociales. La igualdad no pretende homogeneizar, sino reconocer la diversidad de mujeres y hombres. Véase [en línea] [http://guiagenero.mzc.org.es/GuiaGeneroCache/Pagina\\_SistemSexo\\_000079.html](http://guiagenero.mzc.org.es/GuiaGeneroCache/Pagina_SistemSexo_000079.html) 11/01/2010.

tradicional percepción de la familia como espacio necesariamente armónico y pone de manifiesto las relaciones de poder que allí se producen.

Otras autoras, como Drancourt y Catrice (2008), coinciden en que el cuidado es una dimensión del trabajo. Ellas muestran el tejido que une el trabajo remunerado con el no remunerado, la esfera pública con la privada y con la división sexual del trabajo. Esto permite una perspectiva de “trabajo total”, relativizando la relación con el salario como decisiva para definir el tipo de trabajo. Sostienen que el cuidado puede ser parte del trabajo asalariado, pero que, a pesar de ello, muchas actividades no pierden su calidad de trabajo cuando se realizan sin remuneración. Ellas destacan la discriminación sobre la base de la división sexual del trabajo, pues en las sociedades patriarcales el trabajo de cuidado, remunerado o no, tiene menor valor social y económico por estar principalmente ligado a las mujeres y viceversa.

El cuidado y la forma cómo la sociedad resuelve esta cuestión de las necesidades de las familias es relevante para el empleo, pero lo es también para la producción y más concretamente para el desarrollo productivo (Giosa y Rodríguez, 2010). En este sentido, el concepto de economía del cuidado se desarrolla en referencia a un espacio de bienes, servicios, actividades, relaciones y valores relativos a las necesidades más básicas y relevantes para la existencia y reproducción de las personas. Así, el cuidado refiere a los bienes y servicios, actividades que permiten a las personas alimentarse, educarse, estar sanas y vivir en un hábitat propicio. Abarca, por tanto, al cuidado material que implica un trabajo, al cuidado económico que involucra un costo y al cuidado psicológico que entraña un vínculo afectivo (Batthyány, 2004).

El concepto de cuidado se convierte entonces en materia de interés e investigación y puede referir a varias interpretaciones; para este caso, se tomará la siguiente definición:

#### ■ Recuadro I.4

##### El cuidado

El cuidado es una actividad específica que incluye todo lo que hacemos para mantener, continuar y reparar nuestro mundo, de manera que podamos vivir en él tan bien como sea posible. Ese mundo incluye nuestros cuerpos, nuestro ser y nuestro ambiente, todo lo que buscamos para entretejer una compleja red del sostenimiento de la vida. (Fisher y Tronto (1990) citado en Tronto (2006, pág. 5).

**Fuente:** Joan Tronto, “Vicious circles of privatized caring”, *Socializing Care: Feminist Ethics and Public Issues*, Maurice Hamington y Dorothy Miller (eds.), Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 2006.

En esta definición se incluye tanto la posibilidad del autocuidado como la de cuidar a otros, sin contar su dimensión afectiva, pero tampoco se equipara el cuidado a una actividad mercantil cualquiera. Asimismo, se incorpora tanto la perspectiva de quienes otorgan como de quienes reciben cuidado.

El cuidado está entonces en el límite entre lo económico y lo social, al igual que el empleo y, siguiendo a Drancourt y Catrice (2008), es un concepto que ayuda a entender y enfrentar los obstáculos con que se encuentran las mujeres para participar en igualdad en el mercado laboral. Estas autoras replantean el debate sobre la conciliación entre la vida laboral y familiar; procurando democratizar las responsabilidades familiares y promoviendo la participación de los varones en las actividades de cuidado, cuestionan los sistemas de seguridad social —que, en general, no reconocen la contribución de las mujeres desde el ámbito reproductivo y, por tanto, no compensan el tiempo del “no” trabajo que ellas dedican a cuidar niños, enfermos, ancianos y otros miembros del hogar. El cuidado o el tiempo de cuidado de las mujeres compite con el tiempo del ocio, de la participación política, de la actividad remunerada y demanda, por tanto, una comprensión de la variedad de vínculos con las políticas laborales, de protección y de cambio cultural. En última instancia, este debate remite a la necesidad de modificar el viejo contrato patriarcal basado en el hombre proveedor de ingresos monetarios y la mujer como cuidadora y moralmente obligada a cuidar de los demás.



La discusión sobre el cuidado ha conducido a colocarlo como un problema de política pública al que deben responder los Estados. Reducirlo a una dimensión de la lucha individual entre los sexos deja a las mujeres expuestas a negociaciones individuales y desventajosas, en las que la tendencia a postergar los deseos de autonomía individual en beneficio del bienestar familiar es más que probable. En las sociedades latinoamericanas, en particular, se juega con el concepto de “super mujer”. Darcy de Oliveira (2005) utiliza el concepto de reingeniería del tiempo de las mujeres. Las mujeres han debido enfrentar las tradicionales cargas del cuidado y, sumado a ello, las cargas del trabajo fuera del hogar. Para esta autora se trata de una reingeniería del tiempo, en el sentido de que se requieren reformas institucionales y cambios en la organización de la vida cotidiana como los horarios escolares, la compatibilización entre vida familiar y servicios públicos, especialmente los de salud, los horarios de transporte, y otras medidas que pongan en la mira de las políticas públicas y en la infraestructura social el cuidado del que hasta ahora se hicieron cargo exclusivamente las mujeres.

Otra perspectiva desde la que puede ser visto el cuidado es la de los derechos sociales y económicos. Si bien para algunos el cuidado es simplemente una prestación dirigida a las mujeres que buscan trabajar, bajo la falacia de que se debe “apoyar a las mujeres” que necesiten o quieran trabajar, desde la perspectiva de derechos el cuidado es un derecho de todos y todas y debe garantizarse por medio de arreglos institucionales y presupuestarios, ser normado y obtener apoyo estatal. No es entonces un beneficio para las mujeres y sí un derecho de quienes lo requieren. Es más, crecientemente mujeres y algunos hombres adultos mayores están asumiendo tareas de cuidado —niños, enfermos, una proporción de ancianos que requieren cuidado.

En el enfoque de derechos se cuestiona el papel del Estado como subsidiario, destinado a compensar las prestaciones que no se obtienen en el mercado de trabajo, y se propicia el papel de garante de derechos. En el primer caso, el Estado atiende las demandas de algunas mujeres —las mal llamadas vulnerables— subsidiando, en general, servicios de mala calidad o redes comunitarias que aprovechan los saberes “naturales” de las mujeres. Si bien estos servicios alivian en muchos casos la pobreza de tiempo de las mujeres, ellos refuerzan la división sexual del trabajo en lugar de cuestionarla. Ahora bien, si la perspectiva de las políticas es la de la titularidad del derecho, el sujeto de este es el niño o la niña o las personas de tercera edad que requieren cuidado, y los proveedores son trabajadoras y trabajadores con todos los derechos. Esto no ocurre casi en ningún país, ya que quienes hacen el trabajo remunerado de cuidado son en su mayoría trabajadoras domésticas y sin protección social (CEPAL, 2007) o las redes familiares. En el caso de una política con perspectiva de derechos, el derecho a cuidar, a no cuidar y a ser cuidado se debiera organizar poniendo en el centro a las personas que reciben los cuidados, garantizando arreglos público-privados que incluyan al Estado y a la comunidad.

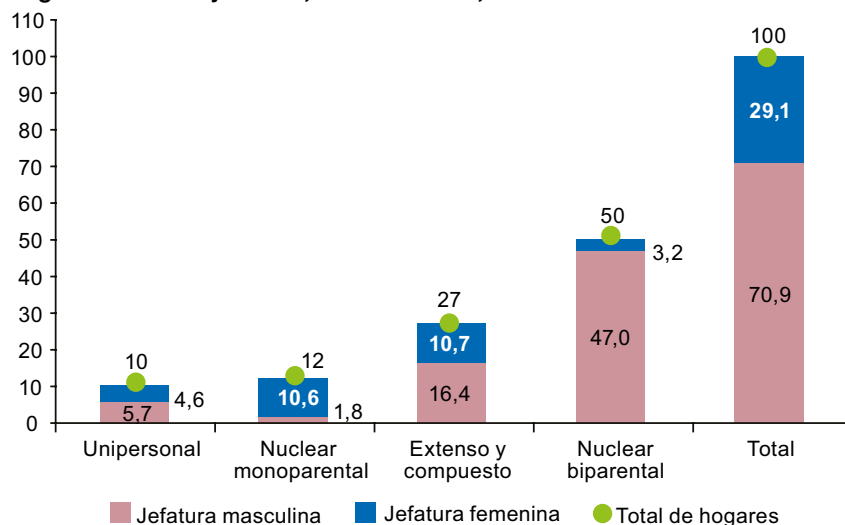
Por el contrario, si el Estado reconoce el derecho al trabajo en igualdad de oportunidades, lo que la comprensión del cuidado implica es el desarrollo de políticas y servicios sensibles a la diferencia sexual en que se tomen en cuenta, desde su diseño hasta su implementación, los tiempos vividos de mujeres y hombres. La mirada sobre el tiempo y su distribución como medida de desigualdad también ha influido decisivamente en el debate (Durán, 2007). Así, por ejemplo, la medición y comparación del tiempo destinado al cuidado por mujeres y varones ha generado evidencia inédita sobre la desigualdad en las familias. El análisis del uso del tiempo ha permitido además la aproximación al valor económico del cuidado y a su aporte a la riqueza de los países, cuestionando seriamente el vacío analítico de la economía tradicional en este campo. Para Durán el tiempo constituye una manera de concebir la vida como una “entrada y salida en el tiempo”, donde lo que también importa son “las temporalidades subjetivas, por ejemplo, los tiempos no vividos, los tiempos soñados y los tiempos imaginados, entonces la dimensión subjetiva es crucial”.

Asimismo, son fundamentales las transformaciones ocurridas en las familias en la región. Hoy casi un tercio de los hogares tienen como jefa a una mujer (véase el gráfico I.1, donde un significativo 29,1% de los hogares están a cargo de mujeres). Esto quiere decir que el 29,1% de las

familias latinoamericanas son mantenidas y cuidadas por mujeres<sup>16</sup>. Del 70,9% restante —familias cuyo jefe de hogar es varón— un 47% corresponde a familias nucleares biparentales donde, como se sabe, el hombre es proveedor y la mujer cuidadora y muchas veces cuidadora/proveedora. Otro dato interesante es que solo la mitad de los hogares son biparentales, por lo tanto, las políticas públicas que se focalizan en la estructura tradicional familiar —vinculando los derechos sociales al trabajo asalariado del hombre proveedor— estarían colocando a las mujeres en un lugar subordinado que desconocería su aporte o lo reduciría a la calidad de secundario.

■ **Gráfico I.1**

**América Latina (promedio simple de 16 países<sup>a</sup>): composición porcentual de los hogares según sexo de la jefatura, total nacional, alrededor de 2008**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> El Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, el Ecuador, El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Bolivariana de Venezuela, la República Dominicana y el Uruguay.

Otro aspecto del cuidado surge de la realidad demográfica de los países, es decir, del progresivo envejecimiento de la población. Según estimaciones de la CEPAL, en el año 2035 la población de 60 años y más superará a población menor de 14 años en la región, y en varios países esta inflexión tendrá lugar mucho antes (CEPAL, 2009). El envejecimiento de la población se produce por la mezcla de la constante baja en la fecundidad y el incremento de la esperanza de vida.

El promedio regional de la tasa global de fecundidad era de 5,9 hijos por mujer en la década de 1950, pero experimentó un descenso sostenido desde la segunda mitad de los años sesenta hasta la actualidad, en que la tasa se redujo un 59%. En la actualidad, el valor regional —de 2,37 hijos por mujer— es inferior al mundial de 2,55 hijos por mujer y se asemeja a las cifras presentadas por Europa hace 40 años (CELADE, 2007).

El problema del envejecimiento se irá acrecentando y complejizando en la década siguiente, dejando al descubierto la demanda de cuidado no resuelta de la población anciana. Una parte importante de esta población es autovalente, pero un porcentaje que aumenta con la edad necesita cuidados de terceros y afronta un creciente gasto de salud para el que se carece de ingresos suficientes, más aún si son mujeres.

El cuidado —como hecho social— requiere ser observado desde diversas disciplinas, dado que la división sexual del trabajo no puede explicarse solo sobre la base de la teoría económica

<sup>16</sup> No se pudo incluir información sobre el Caribe porque no se cuenta con encuestas de hogar para elaborar los datos.

o de la sociología. Las interrelaciones entre la política, la cultura, la economía y la sociedad son especialmente importantes a la hora de hacer un diagnóstico y pensar en respuestas de políticas públicas. No cabe duda que en una sociedad de mercado —y hoy todo el planeta la tiene— visibilizar y valorar los vínculos entre la producción y la reproducción amplifica la importancia de erradicar todas las estructuras que sostienen la naturalización del trabajo no remunerado de los hogares. Por eso mismo es relevante recuperar el abordaje multidisciplinario que caracteriza al pensamiento feminista. La forma en cómo se aborde el tema del cuidado por la sociedad será como también se cree el contenido de su cultura.

Ver el cuidado como un trabajo y un derecho replantea definiciones sustantivas del concepto e instala un enfoque nuevo con herramientas propias para medir y entender —como es el caso de las encuestas sobre el uso del tiempo (EUT)— las cuentas satélite, y remite necesariamente a un cuestionamiento de las políticas laborales y de protección social.

## **Parte B.1** Cuadernos de la CEPAL No 94 (CEPAL, 2010), Cap. II, pp. 69-92.

### **E. Cuidado y derechos: la nueva cuestión social**

Laura Pautassi <sup>17</sup>

#### **Introducción**

No es azaroso que el debate en torno de la igualdad vuelva una y otra vez al debate político y social de América Latina. Por una parte, hay datos empíricos irrefutables que justifican por sí mismos que se considere el tema, como el hecho de que esta región sea 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 por 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 diversificó de tal modo que las particularidades y situaciones específicas escapan a toda regla. Si aún quedan dudas a nivel conceptual de la diferencia constitutiva del sujeto mujer, basta solo con observar las múltiples situaciones que están viviendo las mujeres en la región para disipar toda incertidumbre.

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, lo que conduce a que el amplio espectro de situaciones, estructuras y conductas que producen desigualdad no tenga la misma repercusión en mujeres y varones. Si bien no se desconoce el hecho de que 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 para los efectos de este trabajo en tanto que se produjo 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, a pesar de que la desigualdad en el ámbito doméstico se perpetúa.

En otros términos, en los últimos 30 años las mujeres en América Latina han concentrado sus energías luchando por la inserción en el mundo público y dejando de lado la discusión del ámbito privado. En consecuencia, la desigualdad atrapó a las mujeres en el ámbito de las relaciones de conciliación entre lo público y lo privado, entre las responsabilidades productivas y las reproductivas. Si bien no toda desigualdad implica discriminación y una cuidadora y un receptor del cuidado no se

<sup>17</sup> Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires (UBA). Directora del Proyecto Ubacyt D-413. Consultora de la CEPAL. Este apartado constituye una síntesis actualizada de la *serie Mujer y desarrollo* N° 87 (Pautassi, 2007).

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 sobre la base de planes de igualdad de oportunidades, tratados, pactos y convenios internacionales igualitarios, como también de la legislación interna y las acciones positivas, no se avanzó en considerar nuevas formas jurídicas de regular el cuidado, que trasciendan las regulaciones laborales para trabajadoras asalariadas. Esto es, no se discuten 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 hallan 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. En buenas cuentas, se cuida como se puede, y se es cuidado también cómo y cuándo 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 de cómo incorporar la complejidad del cuidado en una lógica de derechos. Esto es como un principio inherente a la igualdad de oportunidades, de trato y de trayectoria. A su vez, resulta indispensable analizar el cuidado como obligación y las múltiples implicancias y derivaciones que trae aparejado, entre otras, si es una obligación privada o pública y quiénes son los sujetos obligados a prestar cuidado.

Recuperando la noción de que no toda desigualdad implica una discriminación, resulta sumamente complejo organizar una casuística en que las discriminaciones del mundo público refieran a una desigualdad previa en el mundo privado. Se intenta esclarecer las situaciones discriminatorias y de desigualdad, además de 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. Ello en la convicción de que solo en la medida en 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 cuanto a calidad de vida ciudadana.

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

Para abordar la problemática del cuidado se debe instalar su análisis desde el campo del conocimiento y regulación por parte de la legislación y las políticas públicas. Sin embargo, hasta el momento el cuidado no ha sido objeto de atención y las disposiciones relacionadas con él se pueden agrupar en dos instancias:

- Normas y políticas vinculadas a organizar el “cuidado” de los miembros del hogar y personas bajo responsabilidad de las trabajadoras asalariadas;
- Políticas sociales dirigidas a la protección de los propios “cuidados”, tales como: sistema educativo para niños y jóvenes; sistema de salud para las personas de la tercera edad; programas de salud materno-infantiles, entre otras<sup>18</sup>;
- En ambos casos, no se observa que el cuidado sea considerado el eje de la regulación y de las políticas, sino que precisamente es calificado, por una parte, como herramienta

<sup>18</sup> Rico (2005) señala que la “economía del cuidado” alude a la distribución de los servicios de cuidado, incluidas 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.

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.

A partir del desarrollo de la denominada “economía del cuidado” —como conjunto de actividades, bienes y servicios necesarios para la reproducción social y cotidiana de mujeres y varones— se producen claros avances sobre todo al vincularla con el desarrollo económico de los países y las relaciones sociales de género (Rodríguez Enríquez, 2005).

Los componentes del cuidado refieren a la disponibilidad de: “tiempo para cuidar; dinero para cuidar, y servicios de cuidado infantil” (Ellingstaeter, 1999, pág. 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 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, y en menor medida en los infantes, pero nada se establece acerca del cuidado de los adultos y las adultas mayores o personas enfermas miembros del 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 dista de ser neutral 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. Por ello, en el caso de los adultos y las adultas mayores, es directamente inexistente o solo reservado para 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.

A pesar de la heterogeneidad de las legislaciones, prima un criterio que se 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<sup>19</sup>. No se encuentra legislada, por ejemplo, la posibilidad de 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 según 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 trabajos informales, 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 que la atención de los niños y niñas era sostenida por el trabajo doméstico femenino. Tal sistema era promovido mediante transferencias de ingresos mediante el programa de asignaciones familiares o por la vía de los seguros sociales, donde el modelo del “asalariado” correspondía al varón y por medio de su inserción en el empleo formal los miembros de su familia contaban con sistemas de salud y seguridad social. En forma

<sup>19</sup> Pese a la flexibilidad que existe en la legislación laboral respecto de las licencias parentales —por ejemplo, la licencia para padres por el nacimiento de un hijo—, se observa que estas son tomadas en escasas oportunidades por el padre, resignificando la pauta cultural de que el cuidado corresponde solo a la madre (Pautassi, Faur y Gherardi, 2004).

complementaria, en muchos países existían políticas universales como salud y educación. Dicho contexto se transforma 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.

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 70 años en condición de pobreza, subsidios para madres de más de siete hijos, entre otros.

En dicho contexto, y a pesar del ingreso de las mujeres al trabajo remunerado, la institucionalidad vigente refuerza el modelo de responsabilidad de cuidado de hijos y cuidado del hogar a cargo de las mujeres. 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 vinculándolas al trabajo de las mujeres. Si bien es indudable que tal patrón responde a una pauta cultural de las sociedades latinoamericanas, es por demás significativo el hecho de 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 que regula las relaciones entre trabajadores y trabajadoras y empleadores y empleadoras (Pautassi, Faur y Gherardi, 2004).

De este 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 en que se omite la revisión de la legislación de acuerdo con la nueva dinámica observada en que la provisión económica de los hogares ha dejado de recaer exclusivamente en manos de los varones. 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”<sup>20</sup>.

Además, en la mayoría de los países, el contexto da cuenta de crecientes dificultades socioeconómicas y de alta flexibilización y precarización de las condiciones contractuales, lo que hace suponer que muy pocas mujeres trabajadoras cuentan efectivamente 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 asegurarlos mediante sus redes de apoyo<sup>21</sup>. 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.

La clásica división promovida por los Estados de bienestar desde mediados del siglo pasado en adelante, sintetizada en la trilogía Estado-mercado-familias, en el caso latinoamericano se reduce fundamentalmente a una participación casi central de las familias, y dentro de estas, de las mujeres en exclusividad, quedando supeditado el mercado a la disponibilidad de ingresos suficientes y el Estado sujeto a la disponibilidad de la oferta de cuidado que tenga, que es prácticamente nula.

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

<sup>20</sup> Alva Myrdal (1968) citado en Torns Martin (2005).

<sup>21</sup> Rico y Marco (2009) 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, y que cada uno tenga su lugar y su tiempo en la vida de varones y mujeres.



bienestar o por medio de la dispensa del mercado. El concepto de desfamiliarización es paralelo al de desmercantilización. 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 de quién lo ejerce (para sí o para otros) remite a un problema de ejercicio de derechos, cuando estos 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 que se entrecruzan derechos, desigualdades y política, en consonancia con las clásicas demandas feministas y sus desarrollos teóricos, con la especificidad de que —si en la situación actual no se amplía el ejercicio de estos derechos— se seguirá afectando al principio de igualdad, principio fundamental para el desarrollo de la persona humana.

## 2. Aproximaciones al problema

El principio de igualdad de oportunidades, contenido en numerosos ordenamientos constitucionales de la región, ha sido interpretado en la mayoría de los casos como vinculado al 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 su relación con el mundo privado. Esto es, se regula bajo la histórica división público/privado, donde se procura 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<sup>22</sup>.

La interpretación de la igualdad en el mundo público encierra un problema complejo, ampliamente considerado y denunciado por el feminismo que advierte sobre el fracaso de las políticas de derechos tendientes a asegurar la igualdad y la no discriminación, aun cuando estos mismos derechos les fueron atribuidos a varones y mujeres. Esta negación de la diferencia sexual redundó en 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<sup>23</sup>.

Previo a la discusión sobre el aporte de 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.

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, para reclamar a terceros que hagan o se abstengan de hacer 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<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> El derecho público refiere a las relaciones entre dependencias del Estado o entre este y particulares, si bien 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 en el interior de los hogares, y como público el espacio, procesos y relaciones que quedan fuera de ellos (Pautassi, 2009).

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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.

Existen dos tipos de derechos:

- los derechos individuales o también denominados “derechos de primera generación”, que se encuentran reconocidos e incluidos en las constituciones políticas modernas, como aquellas libertades y garantías de los ciudadanos 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;
- un segundo grupo de derechos son los derechos económicos, sociales y culturales usualmente considerados “derechos de segunda generación” y también incluidos posteriormente en las constituciones políticas. Su principal diferencia con los anteriores es que su titular no se encuentra identificado a priori y por ello refieren al derecho a la educación, a recibir una alimentación adecuada, al trabajo en condiciones dignas; a la salud, entre otros.

Sin embargo, 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.

En rigor, en el enfoque de derechos se 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 se conjuga en una potencialidad que puede actuar como una forma de restablecer equilibrios en el marco de situaciones sociales notoriamente desiguales.

### 3. Aportes del enfoque de derechos

En el “enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo” se 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<sup>25</sup>.

Este enfoque se centra en la igualdad y la no discriminación; la participación y el otorgamiento de poder a los sectores postergados y excluidos; y los mecanismos de responsabilidad horizontal y vertical, entre otros. 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.

A partir de este enfoque, se procura la promoción de nuevas políticas que superen décadas de consideración de las personas como meros “beneficiarios” de programas sociales de corte asistencial, para pasar a su valoración en tanto titulares plenos de derechos.

Sin embargo, las actuales discrepancias 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<sup>26</sup>. Para este “consenso”, la mujer sigue siendo considerada como

<sup>25</sup> 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 las Naciones Unidas, el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Comité de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, los Relatores especiales de las Naciones Unidas, a partir de la interpretación realizada de los tratados internacionales de derechos humanos, principalmente en materia de derechos sociales.

<sup>26</sup> Este nuevo direccionamiento de la política se integra en el denominado Consenso post Washington, por el cual se



un grupo especial o vulnerable, que representa más de la mitad de la población, sin que le pueda caber tal consideración de “grupo”.

En consecuencia, incluir la perspectiva de derechos en el diseño de políticas públicas consiste en revisar no solo sus contenidos u orientación, sino también los parámetros necesarios para su evaluación y fiscalización. Y allí resulta fundamental analizar el alcance de principios como los 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 tanto en términos conceptuales como estratégicos en el diseño de nuevos marcos aptos para los procesos de formulación de políticas sociales y públicas en general, cualquiera sea la temática específica abordada por estas, en tanto se trata de conceptos transversales a todas las políticas públicas.

El principal aporte que puede brindar el enfoque de derechos en aras de hacer efectiva la igualdad formal, pero especialmente la igualdad material de mujeres y varones, es precisamente, contribuir por una parte a cerrar las brechas y a “tender puentes” entre el sistema de derechos humanos, las políticas sociales y las estrategias de desarrollo, vinculándolos asimismo al sistema político (como es el caso de las coaliciones gobernantes), a objeto de reorientar la política económica en el mismo sentido que la estrategia de desarrollo bajo un marco de derechos.

Por consiguiente, y dada la interdependencia de las políticas sociales con las económicas, nuevos estándares jurídicos pueden aplicarse a la definición y aplicación de modelos económicos distintos de aquellos que tanta inequidad han generado en el pasado<sup>27</sup>. Y sin duda, resulta medular considerar el aporte económico que realizan las mujeres sobre la base del trabajo reproductivo y no remunerado.

#### 4. 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 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 de los sesgos de género en materia de acceso a la justicia.

En general, en la mayoría de las evaluaciones en materia de equidad se rescata la construcción de nuevos espacios de igualdad en coexistencia con prácticas discriminatorias tradicionales, 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)<sup>28</sup>.

incorpora la idea de institucionalidad y de gobernabilidad, en el sentido de proveer “mejores instituciones” y “buenas prácticas” (*good practices*) para lograr un mejor funcionamiento de los mercados. Así, se propone una “segunda generación” de programas en que, lejos de superar esta visión, se recomienda incorporar un marco de derechos, denominado para el Banco Mundial como “marco comprensivo del desarrollo”. En este se 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, aunque distan de ser propuestas de políticas universales. Al mismo tiempo, se presta especial atención a estimular la formación del capital humano y del capital social, introduciendo una mayor corresponsabilidad de la propia población destinataria (Daeren, 2004); (Marques Pereira, 2006); (Salama, 2006).

<sup>27</sup> Gargarella (2005) señala que al contrario de 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.

<sup>28</sup> En la mayoría de las constituciones políticas de los países de la región se incluyen el principio de igualdad y el derecho a la no discriminación, y en pocos casos se los 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 la presencia de jueces ajenos a las problemáticas de género.

No es un dato menor que la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer haya sido ratificada por todos los países de la región, y que en la mayoría de los casos se incorpora como parte de la propia Constitución Política<sup>29</sup>. Es decir, en los países de la región se asumió 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, dicha Convención ofrece pautas para la incorporación de las mujeres a los procesos de desarrollo en igualdad de condiciones con los varones<sup>30</sup>. En este instrumento se explicita además que los derechos de las trabajadoras deben ser protegidos ante potenciales discriminaciones originadas por matrimonio, maternidad de las mujeres o por ambos. Específicamente, la Convención 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 esta forma, en 1999 se aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención. En este se 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 este modo, el Protocolo refuerza los mecanismos internacionales de control y seguimiento de la Convención, y a la vez permite fortalecer el conocimiento y la aplicación de sus postulados por parte de personas, grupos de personas y Estados.

Aún más específico es el hecho que los gobiernos de la región definieron 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 Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y el concepto de división sexual del trabajo<sup>31</sup>.

En síntesis, en América Latina se dispone de un sistema integral y estructurado que opera en términos de hacer efectivas las medidas comprometidas por los Estados en los diversos instrumentos de Derechos Humanos, y que además establece estándares específicos aplicables a los sistemas internos de cada uno de los países de la región. En rigor, nos encontramos ante un escenario 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 de un marco de derechos a las estrategias de desarrollo y a la política pública en general.

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 actualmente vigentes —particularmente las económicas y sociales—, no implica una instancia de borrón y cuenta nueva, sino que el eje

<sup>29</sup> No ha ocurrido lo mismo con el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que hasta abril de 2009 solo fue ratificado por 17 países de América Latina y el Caribe, quedando aún pendiente la ratificación por el resto de los países [en línea] <http://www.cepal.org/oig/adecisiones/>

<sup>30</sup> 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 el ámbito 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 —relacionada con los procesos de selección, los criterios acerca de la remuneración, la seguridad social, la protección de la salud y de la maternidad—, como desde la perspectiva de la oferta y la ampliación de la autonomía de las trabajadoras —vinculadas a la elección del trabajo o profesión y a la formación profesional, especificando que las mujeres tendrán derecho a prestaciones familiares con independencia de su estado civil.

<sup>31</sup> El tema de la igualdad fue central en el Consenso de México (2004) y fue tratado con mayor amplitud y precisión en el Consenso de Quito (2007).

de acción consiste sobre todo en revisar las políticas inconexas y discriminatorias aplicadas en los últimos 30 años en la región, evaluando si estas son compatibles con el marco de derechos que propone el presente enfoque. En consecuencia, un primer paso en la estrategia que aquí se defiende no consiste en dotar de más derechos a las mujeres, sino en otorgar al cuidado el carácter de derecho universal con sus correlativas obligaciones. Y para ello, como para cualquier instancia de cambio, es fundamental contar con voluntad política para iniciar el proceso de transformación.

## 5. Estrategia de desarrollo y derechos al cuidado: *¿quo vadis?*

¿Es posible pensar, desde la lógica de derechos, estrategias sostenibles 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 posteriores al 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 en su artículo quinto establece 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 al considerar 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<sup>32</sup>.

Si los gobiernos de la región reconocieran a la esfera del cuidado como un derecho universal, irrenunciable y no sujeto a concesiones para grupos especiales, esto 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. Tanto en el caso de los adultos mayores —por medio del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en que se reconoce el derecho a la protección social durante la ancianidad— como en el caso de la infancia —mediante la Convención sobre los Derechos del Niño, donde se establece que corresponde al Estado garantizar “el reconocimiento del principio que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño (...) su preocupación principal será el interés superior del niño...”, queda claro sobre la base de los derechos humanos el deber de los Estados de ocuparse del tema del cuidado como un derecho universal.

### a) Poder y ciudadanía: el primer compromiso

Para hacer operativo el enfoque de derechos humanos, tanto en relación con la esfera del desarrollo y de las políticas económicas y sociales, como con el ámbito del cuidado, todas las políticas e instituciones

<sup>32</sup> Cabe la salvedad que hay países en la región, como el caso de Ecuador que lo han considerado explícitamente en su constitución, en forma pionera en la de 1998 y en la nueva Constitución aprobada por el plenario de la Asamblea Constituyente el 25 de julio de 2008 y ratificada por referéndum popular, amplía el reconocimiento al señalar en su artículo 70, que el Estado (...) “promoverá la maternidad y paternidad responsables; la madre y el padre estarán obligados al cuidado, crianza, educación, alimentación, desarrollo integral y protección de los derechos de sus hijas e hijos, en particular cuando se encuentren separados de ellos por cualquier motivo (...)”.

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.

Con relación al 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 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Protocolo de San Salvador, como en la propia Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y en la Convención sobre los Derechos del Niño.

La estrategia no debe basarse únicamente en el reclamo de nuevos derechos, sino en darle efectividad a los derechos ya acordados. Una acción inicial, que es medular en la perspectiva de derechos, es la de otorgarle poder a quienes no lo han ejercido; 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.

En segundo lugar, no se trata de reconocer la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades no cubiertas, sino 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 ciudadana, no sujeto a determinación específica.

Esta suerte de “dilema de la exclusión” nunca se previó en el diseño ni en los valores que motivaron las políticas públicas como impulso de acciones dirigidas a estos sectores de la población. Si los sectores vulnerables —personas en condiciones de pobreza, desocupados, indígenas, ancianos y también mujeres— no reclaman ni se empoderan porque desconocen la idea de sujeto portador de derechos, tampoco logran mayor autonomía ni posibilidades de desarrollar sus capacidades. Los programas asistenciales focalizados fueron funcionales para ello, pero además la estructura clientelar, consustancial al desarrollo de los Estados de bienestar de la región, se consolidó como el principal instrumento que atenta contra el desarrollo de la igualdad y la no discriminación. Los actuales programas de transferencias condicionadas de ingresos, que en su gran mayoría no visibilizan el género, producen similares efectos.

Resulta interesante recalcar que recientemente la 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, 2006, pág. 14). En el documento se agrega 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, 2006, pág. 14).

Paradójicamente, el conjunto de los decisores y ejecutores de 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, la fiscalización y, en definitiva, la efectividad de las propias políticas.

## **b) Empoderamiento e igualdad: dos caras de la misma moneda**

Una primera instancia de evaluación de la progresividad en la implementación de los derechos sociales consiste en comparar la extensión de la titularidad y contenido de los derechos y de sus garantías concedidas mediante nuevas medidas normativas, con la situación de reconocimiento, extensión y alcance previos.

Cabe destacar que la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado expresamente 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 con respecto a los derechos de la Convención, no solo 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 ante prácticas extendidas o situaciones estructurales de discriminación, aun cuando provengan de particulares (Abramovich, 2006).

No obstante que la mayoría de los países de América Latina han ratificado los principales tratados de derechos humanos que fijan normas sobre igualdad y no discriminación, estas conviven en el mismo plano que situaciones discriminatorias. Allí cobra gran importancia el valioso aporte 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, sobre la base de 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 vinculados a la categoría de trabajador y trabajadora asalariados, 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.

Es precisamente en el ámbito del empleo remunerado donde se constata 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 diferenciadas por sexo y muy bajos índices de acceso a puestos de decisión para las mujeres. Y si bien se ensayaron políticas al respecto sumadas a acciones positivas, la situación dista de ser la deseable. A ello debe agregársele el conjunto de políticas y medidas de flexibilización laboral implementadas durante las reformas de la década de 1990, que agravaron las inequidades existentes.

Existe además una dicotomía en las regulaciones laborales, donde —por una parte— se acepta el principio de igualdad entre los trabajadores, pero por otra, se reclama la regulación diferencial. En el caso del trabajo de las mujeres, que atraviesan por los ciclos reproductivos y las responsabilidades familiares ligadas a las productivas, la relación se tensa al punto de afirmar 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 priorizando la protección de la maternidad y no la igualdad.

Ahora bien, y tal como sostiene Pitch (2006), la emancipación de las mujeres aún resulta ilusoria, precaria y permanece irresuelta en tanto dependen de otras cuidadoras que asuman el cuidado que las mujeres trabajadoras no pueden asumir. Circularmente nos encontramos en el punto de partida: ¿qué

autonomía se puede reclamar en tanto existan personas que hay que cuidar? Y a su vez, además de cuidar a otros y otras, ¿cómo logran las mujeres cuidarse a sí mismas? En palabras de Folbre (2001, pág. 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”.

## 6. El cuidado ¿bastión de la desigualdad?

Los modernos sistemas de seguridad social se ocuparon de proveer cuidado mediante la garantía del derecho a la salud y el derecho a la educación, a lo que se sumaron las garantías de protección para trabajadoras mujeres asalariadas —licencia por maternidad y beneficios vinculados a la etapa reproductiva—, así como la cobertura para asalariados en su etapa de pasividad laboral (jubilación o pensión) por medio de los sistemas contributivos. Sin embargo, 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. 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.

Lo mismo ocurre con los trabajadores rurales y campesinos, que tampoco cuentan, en la mayoría de los casos, con contratos formales de trabajo, acceso a sistemas de salud o educación de libre alcance, lo que significa un traslado extra muy dificultoso y la imposibilidad de disponer de 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 que se suma que, en general, son los sectores que concentran altos índices de pobreza y exclusión, donde la familia asume toda la responsabilidad ya se trate de niños, adultos o mayores.

Es decir, en la mayoría de los países de la región la línea divisoria del cuidado se establece 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— quedan al arbitrio de medidas discrecionales y clientelares, ligadas tanto a los empleadores (en su mayoría en el sector privado, aunque en los últimos años la informalidad también se presenta en el sector público) como al sistema de políticas sociales.

Sin embargo, 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<sup>33</sup>?

### a) 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 la propuesta que aquí se formula se considera el derecho a ser cuidado y a cuidar(se) como derecho universal. En los tratados y pactos internacionales de derechos humanos no se ha incluido “el derecho a ser cuidado y a cuidar(se)”, aunque se le incluye en los derechos sociales como el derecho a una alimentación de calidad, hasta el desarrollo de sistemas de seguridad social amplios que abarquen a toda la población y no únicamente a los asalariados.

No se trata de promover solamente una mayor oferta de cuidado —de por sí indispensable—, sino de universalizar la responsabilidad, la obligación, la tarea y los recursos necesarios para el

<sup>33</sup> Torns Martin (2005) sostiene en forma contundente que la conciliación trabajo-familia es directamente imposible.



cuidado. Será la única forma de que trascienda los compromisos inmediatos y se inserte como un derecho humano fundamental: el derecho a ser cuidado, a cuidar y a cuidarse (autocuidado).

En caso de que se promueva consenso acerca del reconocimiento del derecho al cuidado como derecho universal, es fundamental el seguimiento y monitoreo de sus niveles de cumplimiento. Por ejemplo, una primera instancia podría estar a cargo de los organismos para el adelanto de la mujer, los ministerios de desarrollo social y de trabajo, 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 promover y contribuir en este proceso, para que no sea únicamente un mandato para las organizaciones de mujeres, sino para la sociedad civil en su conjunto.

No obstante, valga como advertencia que el énfasis esté puesto en su reconocimiento como derecho universal para todos los habitantes y no solo para las mujeres. Que en el afán de hacer visible el trabajo que entraña para las mujeres, además de las responsabilidades que implica, no se reafirme su responsabilidad en términos jurídicos. Ese 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 del cuidado como derecho universal abre el espectro de incorporación de los adultos mayores como receptores de cuidado, que en general no están reconocidos en los ordenamientos laborales como sujetos de cuidado por parte de los activos. Solo los menores entran en el ámbito de responsabilidad de las trabajadoras mujeres, pero los adultos mayores rara vez están incluidos.

Si retomamos la idea de la “trampa de la desigualdad” formulada al inicio de este apartado, un camino para desactivarla consiste precisamente en promover esta vía de derecho universal para todos los ciudadanos y ciudadanas, desde los 0 años a los 100 años de edad.

## **b) Políticas públicas en un marco de derechos**

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 transversal y debe comenzar con la revisión de las políticas inconexas y discriminatorias aplicadas en los últimos años en la región, evaluando si son compatibles con el enfoque de derechos y procurando 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 desarrolla a lo largo del presente trabajo y como ilustran estudios empíricos<sup>34</sup>. Según el primer límite, herencia de los arreglos institucionales locales cuyo título de derecho se relaciona con la condición de trabajadora asalariada formal, la condición maternal se entiende excluyente para el acceso al cuidado de hijos, con excepción de las trabajadoras informales y 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 formales, esto es, registrados y que gocen de la protección del sistema de seguridad social. No se trata de garantizar solo el empleo, sino de garantizar puestos de trabajo protegidos. Una vez acordado el conjunto de derechos laborales, en forma conexas, se deben revisar los marcos legales que solo acercan la oferta de infraestructura o los servicios de cuidado (guarderías, salas cunas) o de tiempo de cuidado (licencias) a las mujeres asalariadas, debiendo modificarse para que exista un derecho universal al cuidado, accesible a varones y mujeres; y no

<sup>34</sup> Véanse los distintos estudios e indicadores incluidos en el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <https://oig.cepal.org/es>.

solo para cuidar niños, niñas y adolescentes, sino ampliado a diversas etapas del ciclo vital, en especial para adultos mayores.

De igual modo, se deben revisar en forma urgente los marcos legales de regulación del trabajo doméstico remunerado (servicio doméstico), a objeto 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. Asimismo, es necesario revisar las medidas regulatorias del trabajo rural y de otros sectores ocupacionales que reciben un trato especial, que en la mayoría de los casos es discriminatorio.

El solo hecho de que se reconozca el derecho al cuidado no garantiza que este se provea en condiciones de igualdad, calidad y cantidad suficiente. Por ello, no es posible superar esta situación de discriminación y exclusión de acciones de cuidado que sufren vastos sectores de la población mediante la misma oferta. Esto es, se deben complementar y transversalizar las acciones que abarcan el cuidado en toda su dimensión.

Si bien inicialmente será importante implementar 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. Este sería un primer paso para cuestionar firmemente la base estructural de la desigualdad, es decir, la existencia de la división jerarquizada entre el ámbito público y el privado.

En igual dirección se debe avanzar en el reconocimiento del trabajo reproductivo como trabajo y considerar su valor 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. Esta visión se podría denominar Proveedor de Cuidado Universal.

En concordancia con 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, cabría también revisar el título de acceso para la cobertura previsional. No se contemplaron formas de acceder a los aportes excepto por la vía de acumularlos mediante el trabajo asalariado formal, excluyendo de quienes realizan trabajo informal a quienes se encuentran realizando tareas reproductivas, que como fue evidenciado son en general mujeres.

En similar dirección se propone incorporar al régimen del matrimonio la ganancialidad de la contribución al régimen previsional, lo que en principio no se encuentra establecido en las regulaciones civiles —salvo excepciones— en América Latina. En el caso de 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. Esto debe ser considerado como un derecho irrenunciable. En el caso de las prestaciones por motivo de viudez, además de verificar el título de derecho que las habilita, se propone que estas no resulten parcialmente incompatibles con los ingresos que el cónyuge sobreviviente tiene; de acuerdo con el sistema vigente en la República Federal de Alemania, se propone que se autorice su compatibilidad 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 profundas 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 qué manera se resuelve la problemática del cuidado,



no es únicamente un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino que constituye una obligación ineludible del Estado de cumplir con su deber de garantizar el derecho al cuidado.

Las propuestas y acciones a realizar no se reducen a las anteriormente enunciadas, sino que ellas pueden integrarse y combinarse con otras estrategias. La particularidad se encuentra en el hecho de que la nueva cuestión social requiere de acciones urgentes y de medidas efectivas para superar la trampa de la desigualdad en que se encuentran las mujeres y alcanzar la equidad en el marco de la promoción de autonomía, de la igualdad y del reconocimiento de las diferencias. El enfoque de derechos puede contribuir profundamente a ello en la medida de que se disponga de voluntad política y consenso social.

## Parte B.2

La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (CEPAL, 2010),  
Cap. IV, pp. 199-200.

### **F. Nuevas áreas de acción y redistribución en la agenda pública referidas al trabajo del cuidado y a la articulación y redistribución del trabajo remunerado y no remunerado con perspectiva de género**

La llamada “economía del cuidado” ha cobrado mayor relevancia en la agenda pública a partir de la evidencia de que la carga del cuidado se distribuye desigualmente entre los sexos y se concentra en las mujeres. Esto no solo constituye una situación injusta, sino que impide a las mujeres insertarse en el mercado laboral y ganar autonomía. Por otro lado, los servicios de cuidado corren casi exclusivamente por cuenta del mercado, lo que implica para las familias gastos de bolsillo que los pobres no pueden costear. Con ello, la participación de la mujer en el empleo se distribuye desigualmente entre grupos socioeconómicos, lo que hace que la injusticia sea doble. Además, los hogares pobres tienen más niños, por lo que las demandas de cuidado son mayores, lo que redundará en una mayor proporción de dependientes frente a la de generadores de ingresos. Este mecanismo reproduce las brechas socioeconómicas.

Ante esta situación secular en que el cuidado corría por cuenta exclusiva de la familia y el mercado, la política pública empieza a mostrar hoy mayor participación del Estado en la provisión de cuidado. Se entiende cada vez más que colectivizar el trabajo del cuidado de niños y niñas contribuye a una redistribución de dicha carga entre géneros y estratos sociales. Esto se ve complementado con un debate creciente respecto de las políticas de conciliación del trabajo remunerado y no remunerado, que se plantea desde una perspectiva de derechos y de igualdad de género.

Un pilar de la política pública en este sentido es la ampliación de la cobertura de salas cuna, escolaridad preprimaria y la extensión de la jornada escolar<sup>35</sup>. No solo se trata de mejorar las trayectorias educacionales, sino de permitir que las mujeres puedan disponer de mayor tiempo para insertarse en el mundo laboral. Sin embargo, para potenciar este recurso, es indispensable un cambio en la familia y en el trabajo. Respecto de lo primero, se requieren profundos cambios culturales en la distribución de tareas por género, a fin de revertir la doble jornada de las mujeres que siguen asumiendo la mayor parte de las tareas de cuidado y además tienen trabajo remunerado. En

<sup>35</sup> El trabajo de cuidado puede incluir una vasta gama de servicios adicionales, como actividades deportivas para adolescentes, oferta gratuita o de bajo costo de servicios para personas mayores, atención a personas con discapacidad, provisión de servicios de seguridad vecinal, conservación del medio ambiente, entre otros. Constituye no solo una oferta pública sino que abre un ámbito de servicios comunitarios que, en el caso de los países europeos, se considera relevante y se mide como aporte al PIB, y se considera generador de empleo. Sin embargo, a los efectos de esta propuesta, hemos restringido el análisis de este punto a la relación entre la economía del cuidado y el Estado de bienestar y, particularmente, al vínculo con el desarrollo y el uso de capacidades humanas en las familias de bajos ingresos. De ahí el énfasis en la atención a la infancia y el apoyo a las mujeres.

cuanto a lo segundo, es necesario avanzar en lo referente a remuneraciones más equitativas entre hombres y mujeres, así como en la creación de sistemas de seguridad social que contemplen la mayor discontinuidad laboral de las mujeres debido a sus responsabilidades de cuidado.

Estas “reformas de las reformas” no pueden ni deben verse truncadas por las restricciones que impone la crisis y el nuevo escenario global. Por el contrario, precisamente la reacción de los gobiernos frente a los posibles costos sociales de la crisis ha sido apostar con mayor resolución a estas reformas, con un papel más proactivo del Estado. En este marco se han fortalecido las transferencias hacia los sectores más vulnerables y se ha avanzado en materia de seguros de desempleo y otras políticas laborales. De este modo la crisis opera aquí no solo como amenaza sino también como oportunidad, pues ensancha el consenso en torno a estas reformas de políticas en el ámbito social.

Si las recientes medidas tomadas por los gobiernos revelan un papel activo del Estado para enfrentar los efectos de la crisis, su verdadera significación depende de la cantidad de recursos que puedan movilizar, de su fortaleza institucional y del grado de coordinación entre las diversas iniciativas destinadas a hacer frente a la crisis, y entre estas y los programas sectoriales de mayor permanencia. Para abordar ese reto es importante entender los parámetros que definen las brechas de bienestar y las posibilidades de la acción estatal.

## **Parte C.1** Revista CEPAL No 106 (CEPAL, 2012), Artículo de Corina Rodríguez Enríquez, pp. 23-36.

### **G. La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico?**

#### **1. Introducción**

La disciplina económica se ha esforzado durante décadas por explicar el funcionamiento (económico) mundial. Para que todos y todas pudiéramos comprenderlo, el mundo ha sido representado a través de versiones estilizadas y simplificadas. Las sociedades capitalistas se entienden así como un sistema de relaciones entre hogares, empresas y Estado. Estas instituciones se interrelacionan para dar cuenta de la producción y distribución de los bienes y servicios que las personas necesitan para satisfacer sus necesidades y deseos, utilizando de la mejor forma posible (los y las economistas diríamos óptimamente) los recursos (escasos por definición) con los que cuenta el planeta.

La mirada dominante en economía (basada principalmente en los desarrollos de la teoría económica neoclásica), en su afán de construir modelos, ha tendido a minimizar la relevancia de dimensiones políticas, sociales y culturales en este análisis (difíciles de formalizar mediante instrumental matemático, herramienta preferida por el análisis convencional). Este hecho presenta el riesgo de provocar una brecha, más o menos significativa, entre la representación de la realidad y la realidad misma. De esta manera, la economía puede ir perdiendo su poder explicativo y, por ende, su relevancia como ciencia social necesaria para la generación de conocimiento que permita no solo comprender el mundo, sino también (y tal vez centralmente) transformarlo.

En distintos enfoques heterodoxos dentro de esta disciplina se advierte y se denuncia esta situación, y se hace un esfuerzo por producir conocimiento desde miradas alternativas. Tal es el caso de la economía feminista<sup>36</sup>, una corriente de pensamiento que pone énfasis en la necesidad de incorporar las relaciones de género como una variable relevante en la explicación del funcionamiento

<sup>36</sup> Para un trabajo fundacional de la perspectiva de la economía feminista, véase Ferber y Nelson (1993) y su actualización: Ferber y Nelson (2003). Para un recorrido de la producción en este campo desde América Latina, véase Esquivel (2011a). También consultar [www.iaffe.org](http://www.iaffe.org) y [www.gemlac.org](http://www.gemlac.org).

de la economía, y de la diferente posición de los varones y las mujeres como agentes económicos y sujetos de las políticas económicas<sup>37</sup>.

Uno de los temas centrales en la argumentación de la Economía Feminista se refiere a la necesidad y relevancia de visibilizar en el análisis económico el papel fundamental del trabajo de producción y reproducción de las personas, denominado ampliamente como trabajo de cuidado.

¿Por qué esto es importante? En primer lugar, porque sin trabajo de cuidado no existiría fuerza de trabajo, y en consecuencia no habría posibilidad de generar valor económico y reproducir el sistema económico y social. En segundo lugar, porque al fallar en reconocer esta dimensión, el análisis económico se encuentra sesgado, y no solo brinda un diagnóstico incompleto del funcionamiento del sistema, sino que además enfrenta una alta probabilidad de equivocación a la hora de evaluar la repercusión real de las políticas económicas. En tercer lugar, porque la manera en que se organiza socialmente el cuidado, esto es, el modo en que las responsabilidades de cuidado se distribuyen entre Estado, mercado y hogares, por una parte, y entre varones y mujeres, por otra, explica una proporción sustantiva de las desigualdades existentes. Al respecto, pueden señalarse al menos dos elementos. Primero, la presunción de que la división sexual del trabajo de cuidado está en la raíz de las desigualdades de género, que se manifiestan en este y otros espacios (particularmente en el mercado laboral). Segundo, que las alternativas de organización de las actividades de cuidado son diferentes por clases sociales, lo que de esta manera determina distintas posibilidades de acceso y goce de niveles de bienestar.

Por lo tanto, al comprender el papel funcional sistémico del trabajo de cuidado se está contribuyendo con un eslabón esencial faltante en el análisis económico. Asimismo, conociendo y visibilizando la organización social del cuidado puede contribuirse con herramientas para el diseño de acciones que permitan reducir o eliminar las desigualdades, y de esta forma avanzar hacia una sociedad más justa.

## 2. El tratamiento de la cuestión del cuidado en la disciplina económica<sup>38</sup>

Los aportes teóricos —desde la economía— sobre el concepto de trabajo (para el mercado) y su relación con el trabajo de cuidado, referido fundamentalmente como trabajo doméstico, se inician con los economistas clásicos. Ellos identificaron la importancia de la reproducción de la fuerza de trabajo, pero concentraron su atención en la cuestión de los “bienes salarios” consumidos por los hogares, sin explorar el papel del trabajo doméstico en este proceso. Esto es así porque su interés radicaba en la relación entre el valor del trabajo (su precio natural) y el precio del trabajo (el salario), tal como se determina en el mercado. David Ricardo consideraba que el “precio natural” del trabajo estaba dado por el valor de los bienes de subsistencia consumidos por el trabajador, sin los cuales no podría participar en los procesos productivos y, por consiguiente, crear riqueza. Su nivel se basaba en los costos históricos de reproducción del trabajador y su familia, lo que establecía un umbral mínimo por

<sup>37</sup> El concepto de género como categoría social de análisis es una de las contribuciones teóricas más significativas del feminismo contemporáneo. Surgió para explicar las desigualdades entre varones y mujeres, y cómo la noción de lo femenino y lo masculino se conforma a partir de una relación mutua, cultural e histórica. El género es una categoría transdisciplinaria que remite a los rasgos y funciones psicológicos y socioculturales que se atribuyen a cada uno de los sexos en cada momento histórico y en cada sociedad. Las elaboraciones históricas de los géneros son sistemas de poder, con un discurso hegemónico. La “problematización” de las relaciones de género logró romper con la idea de su carácter natural. La “perspectiva de género”, en referencia a los marcos teóricos adoptados para una investigación o desarrollo de políticas o programas, implica: i) reconocer las relaciones de poder que se dan entre los géneros, en general favorables a los varones como grupo social y discriminatorias para las mujeres; ii) que estas relaciones han sido constituidas social e históricamente y son constitutivas de las personas, y iii) que ellas atraviesan todo el entramado social y se articulan con otras relaciones sociales, como las de clase, etnia, edad, preferencia sexual y religión (Gamba, 2007).

<sup>38</sup> Se sigue aquí principalmente la lectura que Rodríguez Enríquez (2001) realiza de Gardiner (1997).

debajo del cual los salarios no podían reducirse sin producir una baja en las tasas de natalidad. En su elaboración, David Ricardo ignoró la contribución del trabajo doméstico en el proceso de reproducción del trabajador y su familia. En cambio se concentró en el potencial conflicto entre la tasa de beneficio y el costo de reproducción de la fuerza de trabajo, determinado por el valor de los bienes salarios.

En el contexto de esta discusión, los clásicos asumieron como natural el modelo jerárquico del matrimonio y la familia<sup>39</sup>. En este sentido, Adam Smith consideraba que el interés individual como motor de la acción de las personas en el mercado se diluía en el interior de los hogares, donde en cambio prevalecía el altruismo. Él consideraba que la sociedad necesitaba una esfera de relaciones sociales que fuera guiada por criterios morales y no por criterios de eficiencia. Era el hogar, y particularmente el papel de las mujeres en él, el que proveía el necesario contrapeso al individualismo y materialismo del mercado. Desde esta visión, el trabajo de cuidado no remunerado sería una expresión de este altruismo y estos sentimientos morales.

Marx, por su parte, en el desarrollo de su teoría del valor-trabajo reconoció como tal tanto al que resultaba productivo desde el punto de vista capitalista (trabajo que produce mercancías — bienes y servicios— con valor de cambio), como al que resultaba productivo desde un punto de vista social (trabajo que produce bienes y servicios con valor social)<sup>40</sup>. Sin embargo, el énfasis del análisis marxista estuvo puesto en las relaciones de producción capitalista y, por lo tanto, su atención al trabajo doméstico fue marginal. En algún sentido, Marx adopta una posición similar a Ricardo, abstrayéndose del problema del trabajo doméstico al asumir que el capitalista provee todo lo necesario para la reproducción de la fuerza de trabajo, y que en el interior de los hogares solo tiene lugar el consumo de mercancías (y no su producción o transformación, gracias al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado).

Engels, en cambio, sí profundizó la reflexión en torno del papel de la familia en el sistema capitalista. Así, afianzó la idea desarrollada en sus primeros escritos con Marx, en que sostenían que el principal objetivo de la institución familiar era garantizar la transmisión de la riqueza privada entre generaciones<sup>41</sup>. En su observación, Engels señala que, en el marco de la familia patriarcal, la organización del hogar y el cuidado de sus miembros, concentrado en la responsabilidad de las mujeres, se transforman en un servicio privado, excluido de la producción social. Engels llegó incluso a señalar la tensión que en este contexto ocasionaba la necesidad creciente del capitalismo de incorporar fuerza de trabajo femenina. Lo que nunca se cuestionó desde estas miradas marxistas originales fue la división sexual del trabajo, ni tampoco se consideró la posibilidad de redistribuir la carga de cuidado entre varones y mujeres. De hecho, se consideraba que las mujeres solo podrían liberarse de este peso y conseguir igualdad con los varones cuando se alcanzara la socialización del trabajo doméstico y de cuidado.

El posterior desarrollo de la escuela marginalista hizo invisible por completo este aspecto<sup>42</sup>. Al considerar el trabajo exclusivamente como un factor productivo que los individuos intercambian en el mercado, divorció su precio (salario) de cualquier proceso social o histórico. Relacionando el valor económico con la posibilidad y el deseo de intercambio, todo trabajo sin remuneración (o sin mercado) dejó de ser considerado como objeto de análisis. Fuera del esquema quedó también el abordaje de los condicionantes por los cuales los individuos eligen ofrecer o no su fuerza de trabajo en el mercado laboral<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> La excepción son los trabajos de John Stuart Mill y Harriet Taylor, quienes reconocieron la importancia de la inserción de las mujeres en el mercado de empleo como elemento esencial para la distribución democrática de decisiones y responsabilidades dentro de los hogares.

<sup>40</sup> Gardiner (1997) señala que el desarrollo de la teoría marxista en relación con la cuestión del trabajo doméstico puede rastrearse principalmente en los tres primeros tomos de *El capital* y en *Teorías de la plusvalía* de Marx, y en las contribuciones de Engels en *La situación de la clase obrera en Inglaterra* y en *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*.

<sup>41</sup> En este contexto, el control patriarcal de las mujeres por parte de los varones implica el control de los maridos sobre la sexualidad y fertilidad de sus esposas, como modo de garantizar herederos indiscutibles (Gardiner, 1997).

<sup>42</sup> *Principios de economía*, publicado en 1890 por Alfred Marshall, es el texto más representativo de los primeros desarrollos de esta corriente de pensamiento.

<sup>43</sup> En realidad, considerando a todas las personas como agentes económicos racionales, desde esta perspectiva se

Sin considerarlo objeto de estudio de la economía, Marshall sin embargo reconoció la importancia del trabajo doméstico realizado por las mujeres dentro de los hogares. En este sentido, señaló la relevancia de reforzar el necesario altruismo de las mujeres, por lo que abogó por un salario familiar para todos los trabajadores varones, y consideró que el salario mínimo requerido para la reproducción de la fuerza de trabajo debía ser suficiente también para el sostenimiento de las esposas. Su posición contraria a la incorporación de las mujeres en el mercado laboral es concordante con lo anterior. En la misma línea se expresó Pigou en su “economía del bienestar”, en que argumentó que las mujeres pobres, especialmente las madres, debían recibir ayuda monetaria del Estado para poder desempeñar su trabajo doméstico adecuadamente, sin tener que buscar un empleo.

En desarrollos posteriores de esta corriente, ya consolidada como teoría neoclásica y visión dominante en la disciplina, se intentó explicar la aparente paradoja del aumento en la tasa de participación laboral de las mujeres casadas, en un contexto de incremento salarial (y por ende, de ingresos de los hogares). También se avanzó en la adaptación de los conceptos mercantiles al análisis de las actividades dentro de los hogares. En la llamada nueva economía del hogar (*New Home Economics*) se sintetiza esta visión teórica<sup>44</sup>.

Bajo esta perspectiva se considera que los hogares son unidades armoniosas, racionales y ahistóricas. En ellas, las personas deciden racionalmente la distribución de su tiempo entre actividades para el mercado (trabajo productivo remunerado), actividades para el hogar (trabajo doméstico y de cuidado no remunerado)<sup>45</sup> y ocio<sup>46</sup>. Becker, quien profundizó esta parte del análisis, consideró que los hogares actuaban como una unidad siguiendo el modelo de la elección racional<sup>47</sup> y maximizando la utilidad conjunta de sus miembros, sujetos estos a las restricciones de tiempo e ingresos. La división tradicional por género del trabajo dentro del hogar se considera una respuesta económica racional del hogar a la valoración que el mercado hace del tiempo de cada uno de sus miembros, lo que a su vez se considera que está reflejando la productividad de los individuos en el mercado<sup>48</sup>.

### **a) El cruce de la economía y el feminismo en el estudio de la cuestión del cuidado<sup>49</sup>**

En el ámbito de la teoría feminista, el “debate del trabajo doméstico” volvió sus pasos sobre la teoría marxista. El principal punto de discusión fue la relación entre el trabajo doméstico y la acumulación capitalista. Y existieron dos posiciones básicas. En una se argumentaba que el trabajo doméstico subsidiaba a la producción capitalista con su papel en la reproducción de la fuerza de trabajo, incrementando directamente el beneficio capitalista. En la otra postura se negaba la noción de subsidio y en cambio se consideraba al trabajo doméstico como esencial para la reproducción de la fuerza de trabajo en este tipo de sociedades.

Desde la primera visión, se redefinió el valor de la fuerza de trabajo como el tiempo de trabajo total necesario para su reproducción, es decir, aquel utilizado en el trabajo del hogar para las

entiende que la decisión de ofrecer o no la fuerza de trabajo en el mercado tiene que ver con la búsqueda de la situación personal óptima y, por lo tanto, es la mejor (y única en el equilibrio) decisión posible.

<sup>44</sup> Mincer (1962) y Becker (1965) aportan los textos fundacionales de esta corriente de pensamiento.

<sup>45</sup> Esta perspectiva retoma la noción clásica en que se considera la convivencia de un comportamiento altruista en el hogar (ámbito por lo tanto preferido para la realización de ciertos trabajos que requieren altruismo, como por ejemplo, el cuidado), con un comportamiento egoísta y competitivo en el mercado.

<sup>46</sup> Implícito en esta teoría está el hecho de que los varones eligen entre trabajo (en el mercado) y ocio, mientras que las mujeres eligen entre trabajo en el hogar (y ocio) y trabajo en el mercado.

<sup>47</sup> Sobre este aspecto, véase en particular su texto *El enfoque económico del comportamiento humano*.

<sup>48</sup> De esta forma, las diferencias de género en los patrones de empleo se explican como resultado de los efectos acumulativos de las decisiones individuales y en el hogar de los varones y las mujeres, que responden racionalmente a las señales que el mercado da respecto de sus ventajas comparativas en las diferentes esferas de la producción. En términos empíricos, esto significa, por ejemplo, que si los hombres y las mujeres jóvenes comienzan siendo igualmente productivos en ambas esferas de la producción, la discriminación de género en el mercado de empleo (que reduce el salario de las mujeres por debajo de su productividad de mercado) implicará que las mujeres se responsabilicen por una mayor cuota del trabajo doméstico y los hombres por una mayor cuota de trabajo remunerado en el mercado (Gardiner, 1997).

<sup>49</sup> Aquí se retoman algunas ideas expuestas en Marco Navarro y Rodríguez Enríquez (2010).

actividades de cuidado, además del tiempo abstracto incorporado en las mercancías consumidas. De esta manera, la plusvalía es apropiada por los capitalistas que le pagan a los trabajadores hombres un salario que es menor que el valor de su fuerza laboral.

Así, la contribución que el trabajo doméstico realiza a la producción de plusvalía es la de mantener el valor de la fuerza de trabajo por debajo del costo de su reproducción. El mecanismo para que esto ocurra consiste en la retención dentro del hogar de aquellos aspectos de la reproducción y el mantenimiento de la fuerza de trabajo que no son rentables ni para la producción capitalista, ni para el Estado, en caso de que este eventualmente se hiciera cargo. La configuración futura del trabajo doméstico dependería entonces de la relación entre los costos de la reproducción de la fuerza de trabajo, el proceso de acumulación capitalista y la demanda de trabajo femenino remunerado.

La perspectiva en que se considera al trabajo doméstico como un elemento indispensable para la supervivencia del modo capitalista de producción, lo entiende como producción en sí mismo, ya no de mercancías, sino de valor de uso. Su fin último es proveer fuerza de trabajo para su venta. Desde esta perspectiva, la principal razón por la que el trabajo doméstico sobrevive es porque el capitalismo requiere trabajadores que sean individuos libres ofreciendo su fuerza de trabajo en el mercado.

En el “debate del trabajo doméstico” no se exploró el problema de las relaciones de género ni se preguntó si no serían los hombres, además de, o en lugar de los capitalistas, quienes se benefician del trabajo doméstico. Asimismo, se prestó poca atención al hecho de que es la combinación de trabajo doméstico y trabajo remunerado, más que el trabajo doméstico solo, lo que caracteriza a la experiencia de las mujeres en el capitalismo. En el “debate sobre el patriarcado” se discutieron algunos de estos elementos.

Dentro de este desarrollo pueden distinguirse tres perspectivas<sup>50</sup>. En la primera se utiliza una definición estricta de la familia patriarcal, identificándola con el hogar que consiste en un jefe, una cónyuge económicamente dependiente y los hijos e hijas. Existe así un interés común en los hombres en contar con una mujer que esté disponible para servirlos dentro del hogar. A medida que las mujeres van accediendo al mercado laboral y obteniendo otras medidas de equidad social, la autoridad del hombre dentro de la familia declina y la segregación de género en los empleos se convierte en la principal manera de perpetuar la dependencia económica de las mujeres en la familia patriarcal. De esta manera, en las sociedades industriales contemporáneas se ha formado un nuevo acuerdo entre patriarcado y capitalismo por el que las mujeres casadas son asalariadas y trabajadoras domésticas, acuerdo basado en los diferenciales de salarios y la segregación en las ocupaciones, perpetuando la dependencia económica de las mujeres (Hartmann, 1981).

En una segunda perspectiva dentro de este debate se argumenta que el patriarcado se reserva más apropiadamente para situaciones donde la sociedad está organizada bajo figuras patriarcales identificables y donde la violencia física y la ideología se combinan con mecanismos económicos para producir una sistemática subordinación de las mujeres. Por lo tanto, el patriarcado se basa en las relaciones sociales de reproducción humana, es decir, en el control sobre las mujeres (y sobre los hijos e hijas) por parte de los hombres, especialmente en el control de su sexualidad y fertilidad<sup>51</sup>.

La tercera visión es la que sitúa al debate en una perspectiva global y ecológica. Mies (1986), principal exponente de esta visión, considera que el patriarcado capitalista es un sistema global que somete a las mujeres. En este sistema, el trabajo doméstico (la producción de vida y de valores de uso para la satisfacción de las necesidades humanas) es esencial para la acumulación capitalista porque es crucial para la existencia de trabajo asalariado. El papel de las mujeres como esposas

<sup>50</sup> Existe una cuarta perspectiva que es la desarrollada por las mujeres negras, principalmente en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y en los Estados Unidos de América.

<sup>51</sup> Las principales exponentes de esta visión son Mackintosh (1977) y Folbre (1994). Ellas señalan que no son sólo los hombres quienes se benefician del trabajo doméstico sino también las futuras generaciones y la sociedad toda.



es necesario tanto para reproducir la fuerza de trabajo, como para disminuir la competencia con los trabajadores masculinos en el mercado de empleo, así como por el hecho de convertirse en consumidoras.

Más recientemente, la economía feminista ha realizado importantes contribuciones al estudio del trabajo no remunerado, resaltando sus aspectos de género, su invisibilidad y su aporte central a la reproducción social y el funcionamiento de la economía. Estudiando el ámbito de lo que se divulgó como “economía del cuidado”, ha demostrado la invalidez de muchos de los supuestos de los modelos microeconómicos convencionales. Así, ha señalado que “en lugar de desafiar la división tradicional del trabajo mediante la cual los hombres se “especializan” en el trabajo remunerado y las mujeres en el trabajo doméstico u otras actividades no remuneradas, estos modelos dan por sentada una serie de características de género (estáticas) —es decir, las mujeres cocinan mejor que los hombres y son mejores que ellos para el cuidado infantil, mientras que los hombres son mejores en el trabajo de mercado— con el propósito de explicar y justificar la división tradicional del trabajo y sus inequidades correspondientes dentro y fuera del hogar” (Benería, 2003b, pág. 41).

Tal como señala Esquivel (2011a, pág. 2), el concepto de economía del cuidado “tiene la ventaja de aunar los varios significantes de ‘economía’: el espacio del mercado, de lo monetario y de la producción, allí donde se generan los ingresos y donde se dirimen las condiciones de vida de la población, con el ‘cuidado’ —lo íntimo, lo cruzado por los afectos, lo cotidiano [...] la economía del cuidado cambia el foco del viejo énfasis en los costos de quienes proveen cuidados (las mujeres) al nuevo énfasis en las contribuciones al bienestar de quienes los reciben (Benería, 2003b, pág. 169). Como la recepción de cuidados se identifica fundamentalmente con grupos de dependientes (niños y niñas pequeños, adultos mayores, enfermos, discapacitados), la economía del cuidado se solapa con los debates sobre la protección social, también organizada sobre la idea de los ‘riesgos’ a los que están sometidos algunos grupos poblacionales”. De esta forma, en la economía del cuidado se “enfatisa la relación entre el cuidado de niños y adultos mayores brindado en la esfera doméstica, y las características y disponibilidad de servicios de cuidado, tanto estatales como privados” (Folbre, 2006; Himmelweit, 2007; Razavi, 2007).

Esta extensión de la esfera de análisis del cuidado permite advertir cómo la “feminización” del cuidado traspasa las fronteras de los hogares, y se naturaliza la sobrerrepresentación femenina en ciertas actividades de cuidado remuneradas (en el sector salud, en la educación, en el servicio doméstico)<sup>52</sup>. El cuidado aparece así como un problema de política pública, que se escapa por tanto del terreno estricto de lo privado y de su naturalización como un asunto de mujeres.

En definitiva, en la economía del cuidado, como propuesta conceptual y analítica de la economía feminista, se procura no solo medir, dimensionar y visibilizar el cuidado, e incorporar a sus sectores proveedores (incluidos los hogares) en el análisis económico, sino proyectar una mirada que cuestiona el funcionamiento del sistema económico y de la manera en que este se interpreta. Tal como señala Nelson (1993 y 1996), se aboga por una modificación del foco central del análisis económico, pasando del intercambio y la elección (*choice*) a la provisión (*provisioning*), esto es, a los bienes y procesos necesarios para la supervivencia humana.

### 3. Incorporando el cuidado en el análisis económico: el flujo circular de la renta ampliado

Para comprender el modo en que las relaciones de género atraviesan el funcionamiento del sistema económico, se puede recurrir a la conceptualización de la economía convencional y ampliarla para

<sup>52</sup> En los análisis empíricos se da cuenta de cómo en estos sectores feminizados se penaliza a quienes allí trabajan con menores salarios y peores condiciones laborales.

incorporar las dimensiones ausentes. Esto es lo que hace Picchio (2001 y 2005), preocupada de definir y situar el proceso de reproducción social de la población en la dinámica del sistema económico.

Esta preocupación se vincula con uno de los elementos básicos de la argumentación feminista, que es la necesidad de visibilizar las dimensiones de género que se manifiestan en la relación entre producción y reproducción, cuya estructuración perpetúa la subordinación económica de las mujeres limitando su autonomía.

Según Picchio (2005), la tensión entre producir mercancías y reproducir personas se funda en la naturaleza del mercado laboral, que constituye una forma histórica particular de intercambio de trabajo y medios de subsistencia, aspecto central en la organización capitalista<sup>53</sup>. El punto clave aquí es que para que la dotación necesaria de factor trabajo se encuentre disponible es necesaria otra dotación de trabajo, destinada a la reproducción social de las personas, que no es tenida en cuenta en el análisis económico convencional.

Como ya se mencionó, el señalamiento principal de la economía feminista a este respecto es que la “división sexual del trabajo” —que comprende, por una parte, la distribución del trabajo productivo y reproductivo<sup>54</sup> entre los hogares, el mercado y el Estado, y entre varones y mujeres, por otra— implica una subordinación económica de las mujeres, que se expresa en una menor participación en el trabajo remunerado (y mayor en el no remunerado), una peor participación en el mercado laboral (en términos de remuneración y condiciones de trabajo), un menor acceso a recursos económicos y, como consecuencia de todo lo anterior, un menor grado de autonomía económica<sup>55</sup>.

Para captar el carácter social del trabajo de reproducción de las personas es importante aprehender la vinculación histórica entre los procesos de producción y reproducción. En el sistema capitalista se ha producido una separación entre ambos, fomentando ámbitos, creando instituciones, organizaciones sociales, normas y hasta culturas separadas, que distinguen el trabajo remunerado del trabajo de reproducción no remunerado. Esta separación favoreció el ocultamiento de la vinculación entre los diferentes tipos de trabajo y los distintos procesos (Picchio, 1992 y 1999).

Para tener éxito en la modificación del enfoque analítico y centrarlo en el proceso de reproducción social, Picchio (2005) considera que es necesario “ubicar el proceso de reproducción social de la población trabajadora en relación al proceso de producción de recursos, un tema central en el análisis dinámico de los economistas clásicos” (Picchio, 2005, pág. 23).

Para ello, Picchio (2001) propone ampliar el “tradicional esquema del flujo circular de la renta”, incorporando un espacio económico que podría denominarse de reproducción<sup>56</sup>, en el que se distinguen tres funciones económicas desarrolladas en el ámbito privado de los hogares. Estas funciones, cuya ubicación en el flujo circular de la renta ampliado puede verse en el gráfico I.2, son las siguientes:

- i) ampliación o extensión de la renta monetaria (el salario real) en forma de nivel de vida ampliado (el consumo real), esto es: comida cocinada, ropa limpia, y otros; es decir, se incluyen las mercancías adquiridas con el salario monetario y también la transformación

<sup>53</sup> Siguiendo la tradición de la teoría social de la economía política clásica, Picchio (1992) entiende por subsistencia un estado de niveles de vida sostenibles. En el caso del trabajo remunerado, el indicador utilizado para identificar esa condición ha sido un conjunto de mercancías convencionalmente consideradas necesarias para la reproducción del trabajador y de la “especie” población trabajadora.

<sup>54</sup> La noción de trabajo reproductivo utilizada aquí es equivalente a la de trabajo doméstico y de cuidado, mencionada anteriormente.

<sup>55</sup> En efecto, la evidencia provista por las encuestas de uso del tiempo da cuenta que: “i) la cantidad de trabajo de reproducción social no remunerado (doméstico y de cuidados a otros) es superior al total del trabajo remunerado de hombres y mujeres, y ii) la distribución por género del trabajo (pagado y no pagado) presenta disparidades muy marcadas, comunes a todos los países” (Picchio, 2005, pág. 25).

<sup>56</sup> Picchio (2001) lo denomina espacio de desarrollo humano, pero este término puede confundirse con la noción divulgada en torno del índice de desarrollo humano que estima anualmente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), o con el concepto de capital humano, que se refiere en cambio a un uso instrumental de las personas como elementos de producción que es preciso actualizar y valorizar para aumentar su productividad.



de estos bienes y servicios en consumo real mediante la intermediación del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado;

- ii) expansión del nivel de vida ampliado (consumo) en forma de una condición de bienestar efectiva<sup>57</sup>; consiste en el disfrute de niveles específicos, convencionalmente adecuados, de educación, salud y vida social, que es posible gracias a la mediación del trabajo de cuidado no remunerado (en la forma, por ejemplo, de velar por la asistencia educativa de los niños y niñas, de su control de salud, de su recreación, de su estimulación, entre otros);
- iii) reducción o selección de los segmentos de población y de las capacidades individuales, para ser usadas como factor en el proceso de producción de mercancías y servicios en la economía de mercado. En este caso, el trabajo no remunerado desarrollado en el ámbito doméstico sirve de apoyo para la selección, realizada en el mercado laboral, de las personas y las capacidades individuales efectivamente utilizadas en los procesos productivos, facilitando material y psicológicamente los pasos de adaptación a estos y absorbiendo las tensiones que generan.

El flujo circular de la renta ampliado (véase el gráfico I.2) permite hacer visible la masa de trabajo de cuidado no remunerado y relacionarla con los agentes económicos y con el sistema de producción, así como con el bienestar efectivo de las personas<sup>58</sup>.

¿Cómo se interpreta el gráfico I.2? En la parte superior se reproduce el tradicional flujo circular de la renta, que discrimina el flujo monetario y real de producción y distribución en la esfera mercantil. Como se observa, en esta visión no se contempla lo que sucede en el interior de los hogares, que incluye tanto la transformación de los bienes y servicios en bienestar efectivo que permita a las personas reproducirse, como la administración de la fuerza de trabajo que determina aquella disponible para el mercado.

Esto es lo que se agrega en la parte inferior del gráfico I.2, en la que a la esfera del intercambio mercantil se le suma la de la reproducción. Lo primero que allí puede verse es la inclusión del trabajo no remunerado. Este abarca todas las actividades que realizan los hogares y que garantizan la reproducción de sus miembros. Esto incluye el trabajo específico de cuidado (de personas dependientes —niños, niñas, personas mayores y enfermas—, pero también de personas con capacidad para cuidarse por sí solas, esposos por ejemplo), así como el trabajo doméstico (de mantenimiento del hogar, limpieza, administración del hogar, reparación de instalaciones, y otros).

Una vez que los hogares han adquirido en el espacio de intercambio mercantil los bienes y servicios que requieren para satisfacer sus necesidades y deseos, es preciso transformarlos en consumo efectivo. Por ello, cuando a los bienes y servicios se les suma el trabajo no remunerado, se consigue la extensión de este consumo a estándares de vida ampliados.

Es también mediante el trabajo no remunerado de cuidado que las personas transforman esos estándares de vida en bienestar, por medio de actividades relacionadas con el cuidado de la salud, la educación, el esparcimiento, y otros. El reconocimiento de las necesidades, capacidades y aspiraciones es justamente lo que caracteriza aquello que en este marco se define como “el proceso de expansión de la renta, designado como bienestar” (Picchio, 2001, pág. 15).

A diferencia de la conceptualización de los hogares asumida en el caso del flujo circular tradicional<sup>59</sup>, en el ampliado los hogares no se consideran instituciones armónicas. Por el contrario,

<sup>57</sup> Picchio (2005) entiende el bienestar según el enfoque de Sen (1985) y Nussbaum (2000), como un conjunto de capacidades humanas y de funcionamientos efectivos en la esfera social.

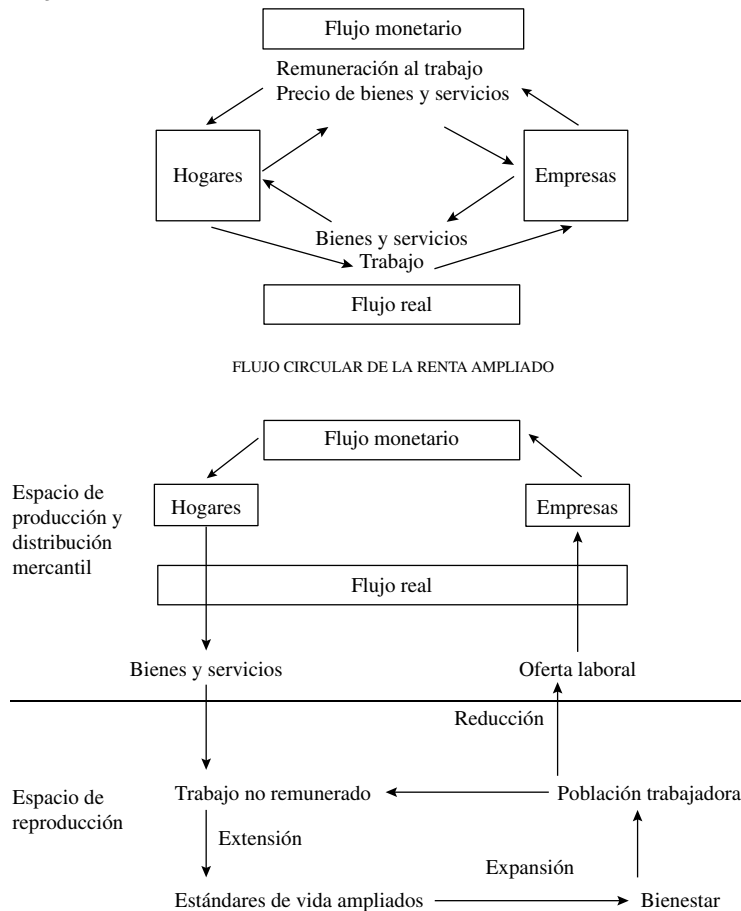
<sup>58</sup> Conviene destacar que en este marco de análisis se excluye el espacio de las políticas públicas, que intervienen tanto en la regulación de la producción y el fondo de salario, como en la expansión del bienestar de las personas. Asimismo, y dado que el objetivo es situar el proceso de reproducción en relación con el de producción, y no hacer un análisis complejo del funcionamiento del sistema económico, se excluyen las vinculaciones con el sector externo.

<sup>59</sup> Esta conceptualización deriva del mismo cuerpo teórico y coincide con la que realiza la nueva economía del hogar y que fue comentada en la sección anterior.

la inclusión del trabajo no remunerado en el análisis hace más complejos a los hogares que ahora deben explícitamente negociar en su interior y decidir la división de trabajo entre sus miembros<sup>60</sup>. Este es el proceso por el cual solo una porción de la fuerza de trabajo disponible se ofrece en el mercado. Así, los hogares hacen posible la reducción de la oferta de trabajo necesaria en el mercado mediante la relación entre sus propias demandas de trabajo no remunerado y las condiciones imperantes en el mercado laboral. Dicho de otra manera, la oferta de trabajo remunerado se regula gracias a la negociación dentro de los hogares destinada a distribuir el trabajo no remunerado para la reproducción.

■ Gráfico I.2

Flujo circular de la renta



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de A. Picchio, “Un enfoque macroeconómico ampliado de las condiciones de vida”, documento presentado en la Conferencia Inaugural de las Jornadas “Tiempos, trabajos y género”, Barcelona, Universidad de Barcelona, 2001.

En el gráfico I.2 este proceso se evidencia en el hecho de que no toda la población trabajadora forma parte de la oferta laboral. O expresado en términos más estrictos, no toda la dotación de trabajo de que disponen las personas se ofrece efectivamente en el mercado. Eso sucede porque hay personas que permanecen completamente excluidas, dado que se concentran en las actividades de cuidado y domésticas a tiempo completo, o debido a que desarrollan estrategias de combinación de tiempo parcial de trabajo para el mercado con sus jornadas cotidianas de trabajo no remunerado<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> La idea de hogares como unidades no armónicas, atravesadas por intereses en conflicto y relaciones asimétricas de poder, se emparenta más con la noción de conflictos cooperativos desarrollada por Sen (1990).

<sup>61</sup> Por supuesto, y de manera creciente, también hay personas que combinan jornadas de trabajo a tiempo completo para el mercado con sus jornadas de trabajo no remunerado.

El proceso de distribución de trabajo en el interior de los hogares es parte de la división sexual del trabajo, que está determinada tanto por pautas culturales como por racionalidades económicas. La existencia de discriminación en el mercado laboral se potencia entonces con la división tradicional de responsabilidades domésticas y de cuidado, para dar cuenta de la persistencia de una división sexual del trabajo que concentra mayormente en las mujeres la responsabilidad de la reproducción de las personas.

La presión sobre el trabajo no remunerado es permanente, ya que a este le corresponde cubrir el desfase entre los ingresos disponibles y las normas sociales de consumo, y sobre todo, entre las condiciones del trabajo remunerado y las condiciones de vida. La ampliación del ingreso por medio del trabajo no remunerado es un proceso real que sirve para reducir la discrepancia entre los recursos distribuidos y los efectivos consumos familiares (Picchio, 2001).

Por otra parte, el trabajo no remunerado tampoco es infinitamente elástico. Su capacidad de arbitraje entre el mercado laboral y las condiciones de vida se reduce cuando aparecen nuevas oportunidades para algunos segmentos de la fuerza de trabajo (incluidas las mujeres). El problema de las crecientes tensiones entre las condiciones del proceso de reproducción social y las condiciones de producción de mercancías no puede resolverse potenciando simbólicamente las capacidades de las mujeres, sin entrar a debatir las contradicciones internas del sistema en relación con la formación de capital social, las normas de convivencia y la adecuación de la remuneración del trabajo.

Cuando se integra de esta forma el trabajo de cuidado no remunerado en el análisis de las relaciones capitalistas de producción, se puede comprender que existe una transferencia desde el ámbito doméstico hacia la acumulación de capital. Brevemente podría decirse que el trabajo de cuidado no remunerado que se realiza dentro de los hogares (y que efectúan mayoritariamente las mujeres) constituye un subsidio a la tasa de ganancia y la acumulación del capital.

Picchio (1999) formaliza esta relación al incluir el trabajo no remunerado dentro de los agregados macroeconómicos desde un enfoque clásico. De este modo, establece que la producción de mercancías no solo incorpora trabajo de producción remunerado, sino también trabajo de reproducción no remunerado (que se encuentra incorporado en la fuerza de trabajo remunerada). Por lo tanto, pueden conjeturarse algunas de las implicancias analíticas de este enfoque<sup>62</sup>.

Se puede definir una relación simple, donde el producto  $P$  aparece como una función del trabajo asalariado ( $L_w$ ) y del trabajo doméstico y de cuidado ( $L_d$ ).

$$P = f(L_w + L_d) \quad (1)$$

El producto se distribuye entre el trabajo (asalariado y doméstico) y el beneficio ( $R$ ), luego:

$$P = L_w W + R + L_d 0 \quad (2)$$

La parte de  $P$  que corresponde al trabajo doméstico es nula, ya que su salario es nulo. Podría decirse que parte del producto va a parar a manos de quienes realizan trabajo de cuidado a través de una norma de distribución de  $W$  dentro de los hogares, pero esta se encuentra indeterminada (y excedería al componente específico del salario familiar). En efecto, habría que especificar la relación entre el trabajo doméstico y las demás variables ( $L_w, P, W, R$ ).

El trabajo doméstico influye en la cantidad y calidad del trabajo asalariado ( $L_w$ ). Su incidencia en la calidad de  $L_w$  se relaciona con los valores que se transmiten en la educación en el interior de los hogares, y con los cuidados de la salud que se realizan en ese ámbito. El trabajo doméstico también influye en la cantidad de horas de trabajo asalariado disponible, ya que lo libera de las responsabilidades de cuidado.

El papel del trabajo doméstico respecto de  $W$  es muy importante, porque existe un cierto grado de sustitución entre trabajo doméstico y mercancías salariales, y los niveles de vida no dependen exclusivamente de las mercancías, sino también de bienes y servicios no mercantiles.

<sup>62</sup> Aquí se retoma lo expuesto en Rodríguez Enríquez (2007) y Marco Navarro y Rodríguez Enríquez (2010).

Asimismo, en la medida en que  $W$  se relaciona inversamente con  $R$ , la parte de  $W$  que corresponde a las transferencias intrahogar de recursos también dependerá del grado de explotación del capital sobre el salario, o bien, de la proporción de  $W$  y  $R$  en relación con el producto  $P$ . Si se considera —dada la evidencia histórica— que es más probable que el beneficio imponga a los salarios como un residuo<sup>63</sup>, entonces se comprende la dureza del trabajo doméstico. La reproducción se encuentra atrapada entre un salario dado y las necesidades y carencias. “Este es a la vez un problema de relaciones de poder de clase y de género, toda vez que la relación inversa entre salarios y beneficio se convierte en una relación directa entre trabajo doméstico no remunerado y beneficio” (Picchio, 1999, pág. 220).

La discrepancia entre la carga del trabajo de cuidado, su elevada productividad social y la pobreza de los recursos que en la distribución se asignan a la reproducción de la población trabajadora en general, revelan hasta qué punto es social y no objetiva la relación entre este trabajo y la distribución de la renta. Por lo mismo, la visibilidad del trabajo doméstico y de cuidado, como reivindicación política, no solo se propone hacer explícita la relación entre trabajo de reproducción y producto social, sino también abrir un debate sobre las normas de la distribución, los modos de producción y la calidad de la relación entre producción y reproducción.

#### **4. Las derivaciones: las implicancias de visibilizar y comprender la organización social del cuidado y su funcionalidad económica**

Una vez que se asume la relevancia de incorporar la dimensión del cuidado en el análisis económico, se derivan múltiples aspectos conceptuales, metodológicos, políticos y concernientes a las políticas públicas.

Desde el punto de vista conceptual, los desarrollos actuales avanzan en el sentido de delimitar y clarificar los contenidos de las nociones de economía del cuidado y de organización social de los cuidados<sup>64</sup>. Algunas investigaciones se concentran en el estudio específico del trabajo de cuidado no remunerado, profundizando en la comprensión de sus características, distribución e implicancias. En otros avances se asume una visión más comprensiva en que la provisión de cuidado por parte del trabajo no remunerado realizado en los hogares se vincula con aquel provisto por el mercado (servicios de cuidado en las áreas de educación, salud, servicios personales y, de manera especialmente relevante, servicio doméstico remunerado), el Estado (mediante políticas y programas en las áreas de educación, salud, servicios sociales y políticas reguladoras del mercado laboral) y las organizaciones comunitarias y sociales<sup>65</sup>.

En términos metodológicos, uno de los desafíos centrales considerado clave para dimensionar y visibilizar el cuidado se relaciona con las estimaciones del trabajo de cuidado no remunerado que realizan las personas, y su valorización económica. A este respecto, deben destacarse dos campos de estudio: por una parte, las encuestas sobre el uso del tiempo, principal herramienta para la captación de información situada acerca del tiempo que las personas dedican al trabajo de cuidado no remunerado<sup>66</sup>; por otra, los ejercicios con que se procura transformar este tiempo en algún valor económico mensurable.

<sup>63</sup> Primero se determina el beneficio, y lo que resta (del valor económico producido) se destina a los salarios.

<sup>64</sup> Para un estado del arte en el tema, véase Esquivel (2011a y b).

<sup>65</sup> Al respecto cabe mencionar: i) los trabajos de la División de Asuntos de Género de la Cepal, que relevan la organización del cuidado de niños y niñas en distintos países de América Latina (véanse Rodríguez Enríquez, 2007; Marco Navarro, 2007); ii) el proyecto del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (Unrisd) “Economía política y social del cuidado” en el que, además de sistematizar un marco conceptual para abordar la cuestión, se analizan varios casos nacionales a nivel global (véase Razavi, 2007); el proyecto “Construyendo redes: mujeres latinoamericanas en las cadenas globales de cuidado”, donde se estudia la interrelación entre el servicio doméstico remunerado y las dinámicas migratorias (Pérez Orozco, 2009), en la conformación de cadenas globales de cuidado.

<sup>66</sup> Para una síntesis del estado del arte en este campo véase Esquivel y otros (2008).

Al respecto, y como un modo muy elocuente de transmitir la dimensión que el trabajo de cuidado tiene en relación con el valor económico que las sociedades generan, se viene impulsando la construcción de extensiones o cuentas satélites de hogares en el marco de los sistemas de cuentas nacionales<sup>67</sup>. La incorporación del trabajo no remunerado al “lenguaje” de las cuentas nacionales implica elegir un método para expresarlo en unidades monetarias. El método sugerido es el de costos de los insumos, que en el caso del trabajo no remunerado implica imputar un determinado salario. La referencia suele ser alguna medida del salario de mercado. Aquí aparecen tres criterios posibles: i) el método de sustitución global, en que se considera como referencia el salario promedio de todo tipo de actividad doméstica; ii) el método de sustitución especializada, en que se toma como referencia el salario de la actividad doméstica específica; iii) el costo de oportunidad, cuya referencia es el salario que podría recibir la persona que realiza la actividad doméstica si se insertara en el mercado laboral. En este último caso, la referencia es el salario de una persona ocupada de similares características (principalmente, en términos de edad, sexo y nivel educativo) (Benería, 2003a).

Cada uno de estos métodos presenta sus ventajas y desventajas, además de poner en debate una cuestión dilemática: ¿Es válido hacer esta equiparación cuando estas actividades se dan en condiciones y bajo normas muy diferentes? ¿Pueden asimilarse los conceptos y medidas de productividad en cada caso? ¿Pueden evaluarse con parámetros similares los productos obtenidos en el espacio mercantil y en el doméstico? El debate en este orden se encuentra abierto.

Asimismo, es materia de debate la derivación política que surge de estimar y visibilizar la magnitud del trabajo de cuidado no remunerado y el perfil y condiciones de quienes lo realizan. Una vez conocido esto, ¿deben remunerarse estas actividades? ¿Quién debiera hacerse cargo del costo económico de una transferencia monetaria que reconozca el trabajo de cuidado no remunerado? ¿Cómo debieran materializarse estas transferencias? ¿Resulta liberadora para las mujeres la implementación de este reconocimiento monetario, o es por el contrario un manera de consolidar su papel cuidador? De nuevo está abierto el debate en este campo.

Finalmente, visibilizar, exponer y mensurar el trabajo de cuidado no remunerado y las consecuencias no equitativas de su actual organización impone un desafío para las políticas públicas. Aquí se pueden mencionar, por lo menos, tres derivaciones.

La primera derivación se refiere al reconocimiento monetario del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. Desde la primigenia premisa de instituir un salario familiar, hasta el extremo de proponer la implementación de un “salario para el ama de casa”, el debate es amplio, controvertido e inconcluso. Recientemente, y como derivación del impulso que el tema va cobrando en el debate de política pública, algunos países incorporaron componentes en las reformas de los sistemas de previsión que procuran no necesariamente remunerar el trabajo de cuidado no remunerado, pero sí compensar la pérdida de ingresos que las mujeres padecen a lo largo del ciclo de vida por asumir estas responsabilidades. Tal es el caso de la aplicación del “bono por hijo” en el marco de la reforma de la previsión chilena<sup>68</sup>, y la incorporación del cómputo de años de contribución por cada hijo e hija, en el caso del sistema de previsión uruguayo.

La segunda derivación consiste en incorporar la perspectiva de género y particularmente la dimensión del cuidado en el diagnóstico, diseño, monitoreo y evaluación de toda política económica. Cada una de las políticas públicas que se adoptan operan en un campo atravesado por las relaciones de género. Cada una de ellas tiene asimismo implicancias más directas o indirectas sobre la organización del cuidado. Reconocer y explicitar estas vinculaciones es un paso necesario tanto para potenciar la repercusión de las políticas como para corregir los sesgos negativos que puedan

<sup>67</sup> Gómez Luna (2003) presenta una buena síntesis de los fundamentos de estos avances, así como de experiencias empíricas concretas.

<sup>68</sup> Sobre este punto véase Yáñez (2010).

tener con respecto a la posición de las mujeres y la igualdad de género<sup>69</sup>. Un buen ejemplo en este campo es el análisis de género de los programas de transferencias monetarias condicionadas, que revelan sus implicancias controversiales justamente en relación con el campo simbólico y práctico del cuidado<sup>70</sup>.

La tercera derivación se relaciona con los enfoques de la política pública que específicamente debieran atender la cuestión del cuidado y operar en un sentido de búsqueda de una mejor distribución de estas responsabilidades, permitiendo a su tiempo una mayor justicia distributiva. Aquí pueden identificarse nuevamente dos campos de acción. Por una parte, aquellas iniciativas que procuran facilitar la conciliación entre la vida laboral de las personas y su vida familiar (llamadas de hecho acciones o políticas de conciliación). Estas se refieren tanto a regulaciones del Estado en el mundo del trabajo remunerado en cuestiones vinculadas a licencias maternales y parentales, provisión de cuidado dentro de las unidades productivas, reglamentación de los tiempos de trabajo y de la organización técnica del trabajo, como a acciones por parte de las mismas empresas en estos campos<sup>71</sup>.

Por otra parte, hay un campo de desafíos muy sustantivos para las políticas públicas en la región, que se refiere a la necesidad de conformar una red extensa y accesible de provisión de servicios públicos de cuidado. Esto resulta una cuestión central cuando se comprende que para avanzar en objetivos de igualdad es esencial una organización social diferente del cuidado. En la región también existen avances en este ámbito, como es el caso de la discusión actual sobre un sistema nacional integral de cuidados en el Uruguay<sup>72</sup>.

El excesivo condicionamiento que las responsabilidades de cuidado imponen a las mujeres pobres para su acceso y control de recursos económicos es evidente. En su situación concurren: i) mayores responsabilidades de cuidado (por conformar hogares en general más numerosos, con mayor cantidad de niños y niñas); ii) menores recursos para acceder a servicios mercantiles de cuidado, y iii) menores y peores oportunidades en el mercado laboral (lo que les permitiría acceder a recursos para adquirir servicios de cuidado en el mercado). En consecuencia, el desarrollo de una red extensa de servicios públicos de cuidado permitiría simultáneamente mejorar las posibilidades económicas de estas mujeres (y de sus grupos familiares) y asegurar mejores condiciones de cuidado para los niños y niñas.

La consideración del cuidado como una dimensión central de los sistemas de protección social constituye un debate que comienza a darse en la región de la mano de la consideración del cuidado como una cuestión de derechos<sup>73</sup>. Esto conduce sin dudas a la discusión sobre las restricciones fiscales. Al respecto, es importante señalar la necesidad de discutir acerca de los costos de implementación de servicios de cuidado, en contraposición a los costos (económicos y sociales) de no hacerlo<sup>74</sup>.

En todo este debate sería conveniente mantener claridad sobre la meta política que lo impulsa. Desde una mirada feminista, el objetivo político de introducir la cuestión del cuidado en el análisis económico es transformar su actual organización social, que se considera reproductora de desigualdades sociales y de género. Sin desconocer los avances que ha habido en relación con la participación económica de las mujeres, lentos pero persistentes, se insiste en que la redistribución del cuidado es todavía uno de los mayores desafíos pendientes.

<sup>69</sup> Rodríguez Enríquez (2005) presenta una síntesis de los vínculos básicos que pueden encontrarse entre distintas dimensiones de la política económica y la organización del cuidado.

<sup>70</sup> Al respecto puede verse Rodríguez Enríquez (2011).

<sup>71</sup> OIT/PNUD (2009) presenta una buena sistematización de la situación del debate y las políticas en este campo en América Latina.

<sup>72</sup> Véase al respecto Rico (2011).

<sup>73</sup> Véase al respecto Pautassi (2007).

<sup>74</sup> Véase al respecto Rodríguez Enríquez y otros (2010).



Una sociedad más justa e igualitaria debe sustentarse en una distribución más equitativa del trabajo total (productivo y de cuidado) y en la puesta en práctica de la responsabilidad social y colectiva en la reproducción de las personas.

**Parte C.2** Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible (CEPAL, 2016), Cap. II, Sec. C, pp. 54-55.

## H. La economía del cuidado: proceso integrado de producción y reproducción

Además de la importancia de considerar los ingresos que reciben las mujeres, la necesidad de superar la pobreza y las posibilidades reales del ejercicio de la autonomía económica, resulta crucial analizar el aporte silencioso que realizan a la economía de los países y a la sostenibilidad de la vida humana, que responde a una organización social y económica de los cuidados desequilibrada y que las perjudica de forma directa.

Durante la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Quito, 2007), representantes de los gobiernos de la región debatieron sobre el trabajo no remunerado y la carga de los cuidados como una forma de organización social que perjudica el desarrollo de las mujeres. En esa ocasión, los gobiernos acordaron: “formular y aplicar políticas de Estado que favorezcan la responsabilidad compartida equitativamente entre mujeres y hombres en el ámbito familiar, superando los estereotipos de género, y reconociendo la importancia del cuidado y del trabajo doméstico para la reproducción económica y el bienestar de la sociedad como una de las formas de superar la división sexual del trabajo”.

En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se observa una especial preocupación por reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructura y la formulación de políticas de protección social (meta 5.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible). Además de formular e implementar políticas para la promoción de las responsabilidades compartidas entre el Estado, el mercado, las familias y la comunidad, los países de la región están haciendo un importante esfuerzo por visibilizar y contabilizar el trabajo no remunerado que se realiza en los hogares, sus tiempos y su valorización económica a precios de mercado. Esto implica echar luz sobre un gran volumen de trabajo que hasta ahora estaba naturalizado como parte de las tareas que las mujeres debían hacer para la reproducción y el bienestar social.

Desde la economía feminista, el cuidado aparece como articulador de los procesos de producción y reproducción, y su reconocimiento y redistribución son imperativos para alcanzar la igualdad de género y la igualdad socioeconómica en los países. Como proponen Carrasco y Tello (2013), la sostenibilidad de la vida humana se podría analizar como una “cadena de sostén” integrada por cinco eslabones lógicos e históricamente ordenados: los sistemas naturales, el espacio doméstico del cuidado, las comunidades, la administración pública del Estado y los mercados. En esta cadena, los cuidados del ámbito doméstico se sitúan en el segundo eslabón y, como lo demuestran los múltiples estudios relativos al trabajo no remunerado, son actividades realizadas principalmente por las mujeres. En esta lógica, la economía es una realidad mucho más compleja que la del mercado y el Estado, y en ella las mujeres juegan el importante papel, escasamente visibilizado, de prestadoras de servicios de cuidado no remunerado en los hogares (CEPAL, 2009). La crítica a la división sexual del trabajo, que se encuentra en los fundamentos del pensamiento feminista, interpela al supuesto de que esta división nace con el capitalismo y la relaciona con las aún más tempranas sociedades patriarcales (Montaño y Calderón, 2010).

En los actuales debates sobre la economía del cuidado y la sostenibilidad de la vida humana, queda en evidencia que gran parte de lo que se produce y sostiene la vida de las personas no se

considera ni contabiliza en los análisis de la economía tradicional. Para transmitir de manera gráfica esta situación, se ha apelado al concepto de “economía del iceberg” (Carrasco y Tello, 2013), donde lo que se toma en cuenta, lo que se ve, es solamente una parte de la economía total, ignorándose todas las relaciones, transacciones, esfuerzos y energía que se movilizan en la base del témpano, y sus interrelaciones. Por encima de esta pirámide existe una nube que representa el mundo financiero, el que atrae la atención de analistas, hacedores de políticas públicas y opinión pública en general, invisibilizando una vez más los fenómenos que ocurren en la base (véase el diagrama I.1).

### ■ Diagrama I.1

#### La (in)sostenibilidad de la vida humana



**Fuente:** Cristina Carrasco, sobre la base de Cristina Carrasco y Enric Tello, “Apuntes para una vida sostenible”, *Tejiendo alianzas para una vida sostenible: consumo crítico, feminismo y soberanía alimentaria*, Barcelona, Marcha Mundial de las Mujeres/Xarxa de Consum Solidari, 2013.

Para lograr la autonomía de las mujeres, es crucial analizar lo que sucede en la economía del cuidado, ya que allí se concentran las atribuciones socioculturales y responsabilidades asignadas por la sociedad, según el sistema de género dominante, que en muchos casos obstaculizan el desarrollo personal de las mujeres e impiden el despliegue de sus habilidades relativas a la innovación, la producción y el mercado laboral, entre otras.

En la economía del cuidado se encuentran todas aquellas acciones y relaciones que hacen al bienestar y la sobrevivencia de las personas y que van desde la provisión y preparación de alimentos hasta el afecto y la contención emocional, pasando por el apoyo en la educación de niños, niñas y adolescentes y el cuidado de la salud de las personas dependientes de la familia. Gran parte de la discriminación que sufren las mujeres en diversos ámbitos de la vida se comprende desde este eslabón de la cadena, donde se fragua una desigual distribución de los recursos monetarios y de tiempo.



## Bibliografía

### Parte A.1

- Abramovich, Victor y Christian Courtis (2002), *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Editorial Trotta.
- Aguirre, Rosario y Lucía Scuro Somma (2010), “Panorama del sistema previsional y género en Uruguay. Avances y desafíos”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 100 (LC/L.3190-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.17.
- Beveridge, William Henry (1942), *Pleno empleo en una sociedad libre* (informe de Lord Beveridge II), Madrid, Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2009* (LC/G-2424-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.149.
- \_\_\_\_\_(2007a), “Consenso de Quito” (DSC/1), décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 6 a 9 de agosto [en línea] <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/consensodequito.pdf>
- \_\_\_\_\_(2007b), *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L.2738-P), Santiago de Chile.
- Fisher, Bernice y Joan Tronto (1990), “Towards a feminist theory of caring”, *Circles of Care Work and Identity in Women's Lives*, Emily Abel y Margaret Nelson (eds.), Albany, State University of New York Press.
- Montaño, Sonia (2010), “El cuidado en acción”, *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*, Cuadernos de la CEPAL, N° 94 (LC/G.2454-P), Sonia Montaño y Coral Calderón (coords.), Santiago de Chile, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.35.
- Naciones Unidas (1995), Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 6: Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores (E/C.12/1995/16/Rev.1).
- \_\_\_\_\_(1979), Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer [en línea] <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>.
- Nussbaum, Marta C. (2000), *Women and Human Development: The Capabilities Approach*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (1988), Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador) [en línea] <http://www.comda.org.mx/files/documentos/ProtocolodeSanSalvador.pdf>.
- Pautassi, Laura (2007a), “Discriminaciones legitimadas, las trabajadoras en la legislación comparada”, *Privilegiadas y discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero*, María Nieves Rico y Flavia Marco, Cuadernos de la CEPAL, N° 93 (LC/G.2403-P), julio de 2009 [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/27844-privilegiadas-discriminadas-trabajadoras-sector-financiero>.
- \_\_\_\_\_(2007b), “El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 87 (LC/L.2800-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.133.
- Pautassi, Laura, Eleonor Faur y Natalia Gherardi (2004), “Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mejor equidad”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 56 (LC/L.2140-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.68.
- Picchio, Antonella (2005), “La economía política y la investigación sobre las condiciones de vida”, *Por una economía sobre la vida. Aportaciones desde un enfoque feminista*, G. Cairo i Céspedes y M. Mayordomo Rico (comps.), Barcelona, Icaria.

- \_\_\_\_\_ (2001), "Un enfoque macroeconómico "ampliado" de las condiciones de vida", conferencia inaugural en las jornadas Tiempos, trabajos y género, Barcelona, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Barcelona, febrero.
- \_\_\_\_\_ (1999), "Visibilidad analítica y política del trabajo de reproducción social", *Mujeres y economía*, C. Carrasco (ed.), Barcelona, Icaria-Antrazyt.
- Sen, Amartya K. (1990), "Gender and cooperative conflicts", *Persistent Inequalities: Women and World Development*, Tinker Irene, Nueva York, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1985), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North-Holland.
- Serrano, Claudia (2005), "La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina", *serie Mujer y desarrollo*, N° 70 (LC/L. 2364-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.103.
- Tronto, Joan (2006), "Vicious circle of privatized caring", *Socializing Care: Feminist Ethics and Public Issues*, Maurice Hamington y Dorothy Miller (eds.), Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield.

## Parte A.2

- Batthyány, Karina (2004), *Cuidado infantil y trabajo ¿un desafío exclusivamente femenino?*, Montevideo, Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR)/ Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Carrasco, Cristina (2003), "La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres?", *Mujeres y trabajo: cambios impostergables*, Magdalena T. León (comp.), Porto Alegre, Red Latinoamericana Mujeres Transformando la Economía (REMTE)/Marcha Mundial de las Mujeres/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)/Agencia Latinoamericana de Información (ALAI).
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía - División de Población de la CEPAL) (2007), "Proyección de población", *Observatorio demográfico*, N° 3 (LC/G.2348-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.07.II.G.121.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Panorama social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Estadísticas de género" [en línea] <http://www.cepal.org/mujer/proyectos/perfiles/comparados/trabajo12.htm>.
- Darcy de Oliveira, Rosiska (2005), "Reengenharia do tempo", 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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 7 y 8 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2003), *Reengenharia do tempo*, Río de Janeiro, Editora Rocco. *Debate feminista* (1999), vol. 20, México, D.F.
- Drancourt, Chantal y Florence Catrice (2008), "Le care: entre transactions familiales et économie des services", *Revue française de socio-économie*, N° 2.
- Durán, María Ángeles (2007), *El valor del tiempo. ¿Cuántas horas te faltan al día?*, Madrid, Espasa Calpe.
- Engels, Friedrich (1884), *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, Madrid, Editorial Fundamentos, reedición 1996.
- Gilligan, Carol (1982), *In a Different Voice: Psychological Theory and Women's Development*, Harvard University Press.
- Giosa, Noemí y Corina Rodríguez Enríquez (2010), "Estrategias de desarrollo y equidad de género: una propuesta de abordaje y una aplicación al caso de las industrias manufactureras de exportación en México y Centroamérica", *serie Mujer y desarrollo*, N° 97 (LC/L.3154-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.127.

- Gordon, Scott (1995), *Historia y filosofía de las ciencias sociales*, Barcelona, Ariel.
- Kollontai, Alejandra (1977), *La mujer nueva y la moral sexual*, Madrid, Ayuso.
- Montaño, Sonia y Mariana Sanz (2009), "Movimientos sociales de mujeres. El feminismo", *Movimientos socioculturales en América Latina. Ambientalismo, feminismo, pueblos originarios y poder empresarial*, Fernando Calderón (coord.), *Cuadernos de Gobernabilidad Democrática*, N° 4, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Siglo XXI Editores.
- Picchio, Antonella (1999), "Visibilidad analítica y política del trabajo de reproducción social", *Mujeres y economía*, C. Carrasco (ed.), Barcelona, Icaria-Antrazyt.
- Sennett, Richard (2009), *El artesano*, Barcelona, Anagrama.
- Tronto, Joan (2006), "Vicious circle of privatized caring", *Socializing Care: Feminist Ethics and Public Issues*, Maurice Hamington y Dorothy Miller (eds.), Lanham, Rowman and Littlefield.

## Parte B.1

- Abramovich, Víctor (2006), "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 88 (LC/G.2289-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Bobbio, Norberto (1991), *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_(2007), *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L.2738(CRM.10/3)/Rev.1), Santiago de Chile.
- 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.org/mujer/reuniones/quito/LDaeren.pdf> .
- Ellingstaeter, Anne Lise (1999), "Dual breadwinners between state and market", *Restructuring Gender Relations and Employment. The Decline of the Male Breadwinner*, Rosemary Crompton (ed.), Nueva York, Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gösta (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Folbre, Nancy (2001), *The invisible Heart. Economics and Family Values*, Nueva York, The New York Press.
- Fraser, Nancy (1997), *Justice Interruptus: Critical Reflections on the "Postsocialist" Condition*, Londres, Routledge.
- Gargarella, Roberto (2005), *El derecho a la protesta. El primer derecho*, Buenos Aires, Editorial AD Hoc.
- Lamas, Marta (2007), "Algunas reflexiones relativas al derecho a decidir sobre el propio cuerpo", Ponencia presentada en el curso Género y cohesión social, Universidad de Barcelona/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)/Fundación Carolina, Barcelona, abril.
- Marco Navarro, Flavia (2007), "El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador: derecho de algunos, obligación de todas", *serie Mujer y desarrollo*, N° 89 (LC/L.2843-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.168.
- Marques Pereira, Jaime (2006), "Tesis económica y credibilidad de la política anti-cíclica. La distribución del ingreso y los límites al crecimiento económico", *La credibilidad social de la política económica en América Latina*, R. Lo Vuolo (comp.), 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, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) , 5 y 6 de octubre.
- Naciones Unidas (1993), Declaración y Programa de Acción de Viena [en línea] <http://www.un.org/es/events/humanrightsday/2013/about.shtml>.

- \_\_\_\_\_ (1979), Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer [en línea] <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>.
- \_\_\_\_\_ (1966), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [en línea] <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>.
- Pautassi, Laura (2009), “Discriminaciones legitimadas: las trabajadoras en la legislación comparada”, *Privilegiadas y discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero*, Cuadernos de la CEPAL, N° 93 (LC/G.2403-P), María Nieves Rico y Flavia Marco (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.100.
- \_\_\_\_\_ (2007), “El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 87 (LC/L.2800-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.133.
- \_\_\_\_\_ (2005) “Bailarinas en la oscuridad? Seguridad social en América Latina en 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.
- Pautassi, Laura, Eleonor Faur y Natalia Gherardi (2004), “Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 56 (LC/L.2140-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.68.
- Pitch, Tamar (2006), “Tess y yo: la diferencia y las desigualdades en la diferencia”, *Acceso a la justicia como garantía de igualdad*, H. Birgin y B. Kohen (comps.), Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Rico, María Nieves (2005), “Apuntes sobre economía del cuidado”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Rico, María Nieves y Flavia Marco (2009), “Privilegiadas y discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 93 (LC/G.2403-P), María Nieves Rico y Flavia Marco (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.100.
- Rodríguez Enríquez, Corina (2007), “La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 90 (LC/L.1996-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.167.
- \_\_\_\_\_ (2005), “Economía del cuidado y política económica. Una aproximación a sus interrelaciones”, documento presentado a la trigésima octava reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Salama, Pierre (2006) “La pobreza en América Latina. La lucha contra las dos V: volatilidad y vulnerabilidad”, *La credibilidad social de la política económica en América Latina*, R. Lo Vuolo (comp.), Buenos Aires, Ciepp-Miño y Dávila Editores.
- Torns Martin, Teresa (2005), “De la imposible conciliación a los permanentes malos arreglos”, *Cuadernos de relaciones laborales*, N° 23, Barcelona.

## Parte C.1

- Becker, G. (1980), “El enfoque económico del comportamiento humano”, ice: *Revista de economía*, N° 557, Madrid.
- \_\_\_\_\_ (1965), “A theory of the allocation of time”, *Economic Journal*, vol. 75, N° 299, Royal Economic Society.
- Benería, L. (2003a), *Gender, Development and Globalization*, Londres, Routledge.
- \_\_\_\_\_ (2003b), “La mujer y el género en la economía: Un panorama general”, *Economía y género*, P. De Villota (ed.), Barcelona, Icaria.
- Esquivel, V. (coord.) (2011a), *La economía feminista desde América Latina: Una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*, Santo Domingo, Grupo Género y Macroeconomía América Latina (gem-lac), en prensa.

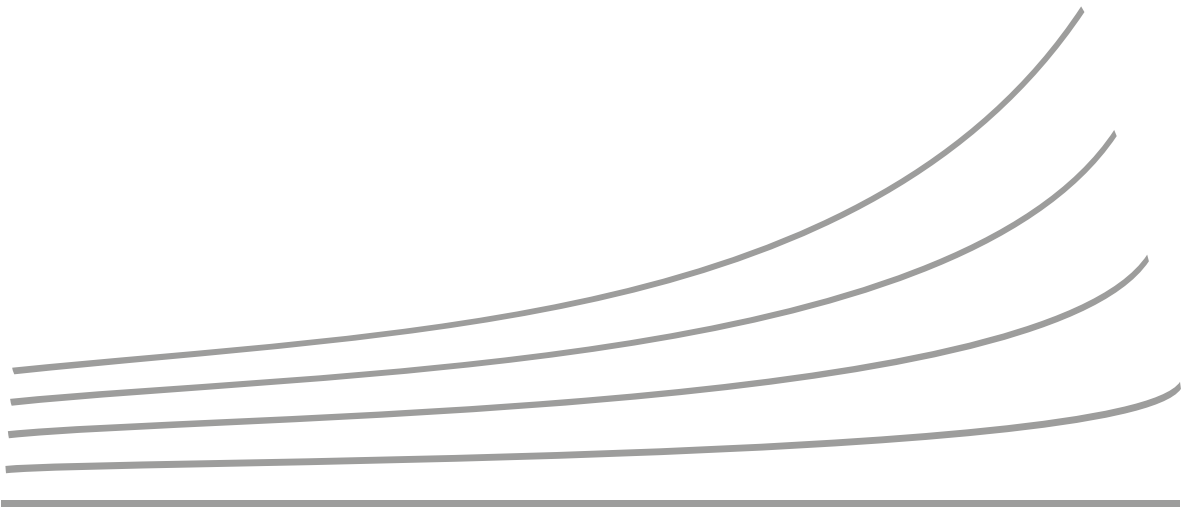
- \_\_\_\_\_(2011b), *La economía del cuidado en América Latina: Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda*, Ciudad de Panamá, Área Práctica de Género.
- Esquivel, V. y otros (2008), "Time-use surveys in the South", *Feminist Economics*, vol. 14, N° 3, Londres, Taylor and Francis.
- Ferber, M. y J. Nelson (eds.) (2003), *Feminist Economics Today: Beyond Economic Man*, Chicago, The University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_(eds.) (1993), *Beyond Economic Man: Feminist Theory and Economics*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Folbre, N. (2006), "Measuring care: Gender, empowerment, and the care economy", *Journal of Human Development and Capabilities*, vol. 7, N° 2, Londres, Taylor and Francis.
- \_\_\_\_\_(1994), *Who Pays for the Kids?*, Londres, Routledge.
- Gamba, S. (coord.) (2007), *Diccionario de estudios de género y feminismos*, Buenos Aires, Biblos.
- Gardiner, J. (1997), *Gender, Care and Economics*, Londres, MacMillan Press.
- Gómez Luna, M.E. (2003), "Macroeconomía y trabajo no remunerado", *Economía y género: macroeconomía, política fiscal y liberalización: Análisis de su impacto sobre las mujeres*, P. De Villota (ed.), Barcelona, Icaria Editorial.
- Hartmann, H. (1981), "The family as the locus of gender, class and political struggle: The example of housework", *Signs*, vol. 6, N° 3, Chicago, The University of Chicago Press.
- Himmelweit, S. (2007), "The prospects for caring: Economic theory and policy analysis", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 31, N° 4, Oxford, Oxford University Press.
- Mackintosh, M. (1977), "Reproduction and patriarchy", *Capital and Class*, vol. 1, N° 2, Sage.
- Marco Navarro, F. (2007), "El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador: Derecho de algunas, obligación de todas", *serie Mujer y desarrollo*, N° 89 (LC/L.2843-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.168.
- Marco Navarro, F. y C. Rodríguez Enríquez (2010), "Pasos hacia un marco conceptual sobre el cuidado", *El cuidado en acción: Entre el derecho y el trabajo*, S. Montañó Virreira y C. Calderón Magaña (coords.), serie Cuadernos de la cepal, N° 94 (LC/G.2454-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.35.
- Mies, M. (1986), *Patriarchy and Accumulation on a World Scale*, Londres, Zed Books.
- Mincer, J. (1962), "Labor force participation of married women", *Aspects of Labor Economics*, H.G. Lewis (ed.), Princeton, Princeton University Press.
- Nelson, J. (1996), *Feminism, Objectivity and Economics*, Londres, Routledge.
- \_\_\_\_\_(1993), "The study of choice or the study of provisioning? Gender and the definition of economics", *Beyond Economic Man: Feminist Theory and Economics*, M. Ferber y J. Nelson, Chicago, The University of Chicago Press.
- Nussbaum, M. (2000), *Women and Human Development. The Capabilities Approach*, Cambridge, Cambridge University Press.
- OIT/PNUD (Organización Internacional del Trabajo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009), *Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, Santiago de Chile.
- Pautassi, L. (2007), "El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos", *serie Mujer y desarrollo*, N° 87 (LC/L.2800), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.133.
- Pérez Orozco, A. (2009), "Miradas globales a la organización social de los cuidados en tiempos de crisis I: ¿qué está ocurriendo?", *serie Género, migración y desarrollo*, N° 5, Santo Domingo, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW).



- Picchio, A. (2005), “La economía política y la investigación sobre las condiciones de vida”, *Por una economía sobre la vida. Aportaciones desde un enfoque feminista*, G. Cairó y M. Mayordomo (comps.), Barcelona, Icaria Editorial.
- \_\_\_\_\_(2001), “Un enfoque macroeconómico ampliado de las condiciones de vida”, documento presentado en la Conferencia Inaugural de las Jornadas “Tiempos, trabajos y género”, Barcelona, Universidad de Barcelona.
- \_\_\_\_\_(1999), “Visibilidad analítica y política del trabajo de reproducción social”, *Mujeres y economía*, C. Carrasco (ed.), Barcelona, Icaria-Antrazyt.
- \_\_\_\_\_(1992), *Social Reproduction: The Political Economy of the Labour Market*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Razavi, Sh. (2007), *The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options*, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (unrisd).
- Rico, N. (coord.) (2011), “El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay”, *serie Seminarios y conferencias*, N° 66 (LC/L.3359), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal), Santiago de Chile.
- Rodríguez Enríquez, C. (2011), “Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género. ¿Por dónde anda América Latina?”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 109 (LC/L.3416), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal).
- \_\_\_\_\_(2007), “La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 90 (LC/L.2844-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.167.
- \_\_\_\_\_(2005), “La economía del cuidado: Un aporte conceptual para el estudio de políticas públicas”, *Documento de trabajo*, N° 44, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (ciepp).
- \_\_\_\_\_(2001), “Todo por dos pesos (o menos): Empleo femenino remunerado y trabajo doméstico en tiempos de precarización laboral”, *Documento de trabajo*, N° 31, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (ciepp).
- Rodríguez Enríquez, C., N. Giosa Zuazúa y D. Nieva (2010), “Las políticas de conciliación entre la vida laboral y familiar”. Buenos Aires: ciepp. Documento de Trabajo 77.
- Sen, A. (1990), “Gender and cooperative conflicts”, *Persistent Inequalities: Women and World Development*, I. Tinker (comp.), Oxford, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_(1985), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North-Holland.
- Yáñez, S. (2010), “La dimensión de género en la reforma previsional chilena (Ley N° 20.255 de reforma de pensiones)”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 101 (LC/L.3199-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.11.

## Parte C.2

- Carrasco, Cristina y Enric Tello (2013), “Apuntes para una vida sostenible”, *Tejiendo alianzas para una vida sostenible. Consumo crítico, feminismo y soberanía alimentaria*, Barcelona, Xarxa de Consum Solidari/ Marcha Mundial de las Mujeres.
- Castro, Carmen (2013), “Igualdad de género: base del reparto del trabajo para otro modelo de sociedad”, [SinGENERODEDUDAS.com](http://SinGENERODEDUDAS.com).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Panorama Social de América Latina*, 2009 (LC/G.2423-P), Santiago.
- Montaño, Sonia y Coral Calderón (2010), *El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo*, Cuaderno de la CEPAL, N° 94 (LC/G.2454-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27845/1/S2010994\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27845/1/S2010994_es.pdf).



## Capítulo II

### La medición del trabajo no remunerado de cuidados: las encuestas de uso del tiempo

**Fuente:**

**Parte A.1.** *Panorama Social de América Latina, 2016* (CEPAL, 2017)

[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41598/4/S1700567\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41598/4/S1700567_es.pdf)

**Parte A.2.** *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (CEPAL, 2016)

[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40633/4/S1601248\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40633/4/S1601248_es.pdf)

**Parte B.** *Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL)* (CEPAL, 2016)

[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39624/4/S1600508\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39624/4/S1600508_es.pdf)

**Parte C.** *¿Quién cuida en la ciudad?: aportes para políticas urbanas de igualdad* (CEPAL, 2017)

[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42424/1/S1700617\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42424/1/S1700617_es.pdf)



## Introducción

La distribución del tiempo es una dimensión clave en el análisis de la desigualdad. En este capítulo se recorre la reflexión conceptual y metodológica de la CEPAL sobre las mediciones del uso del tiempo y la valorización del trabajo no remunerado, que realizan principalmente las mujeres dentro de los hogares.

En la primera parte se presentan las encuestas de uso del tiempo como uno de los principales instrumentos metodológicos para cuantificar el tiempo que dedican hombres y mujeres a diferentes actividades y en particular al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. En la parte B se destaca la Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL), que contribuye a la armonización de las estadísticas sobre el uso del tiempo a nivel regional. En el apartado C se analiza cómo la dimensión territorial incide en la distribución del tiempo y de los trabajos entre hombres y mujeres. Se incluye información sobre el uso del tiempo en diversas ciudades latinoamericanas y se señalan algunos de los desafíos que es necesario enfrentar para avanzar en la elaboración de indicadores que permitan visibilizar la intersección entre desigualdades territoriales y de género.

**Parte A.1** Panorama Social de América Latina, 2016 (CEPAL, 2017), Cap. IV, pp. 181-205.

## **A. La distribución del tiempo: una dimensión clave en el análisis de la desigualdad**

### **Introducción**

Las reflexiones sobre el tiempo, definido en términos generales como la duración de las cosas que se encuentran sujetas al cambio, y los intentos de medirlo han acompañado a la humanidad desde sus inicios y han sido abordados por varias y muy distintas disciplinas, como la física, la historia, la psicología, la teología y la literatura. De los antiguos griegos a la actualidad, las nociones filosóficas sobre el tiempo han girado principalmente en torno a dos ideas: el tiempo físico, como un elemento natural y absoluto, y el tiempo social relativo, como una representación subjetiva que las personas hacen de su existencia y de la sucesión de diversos eventos. El primero es una variable que representa una exterioridad objetiva, observable, continua, homogénea, medible e independiente. El segundo es una construcción social, subjetiva, heterogénea y que puede ocurrir de forma simultánea o discontinua.

Por muchos años, la investigación económica y social se centró en el análisis de los ingresos como uno de los principales recursos para el bienestar de las personas; sin embargo, desde el último tercio del siglo XX el estudio del uso del tiempo se volvió clave para entender componentes esenciales de la estructura social y económica de las sociedades. Los análisis sobre el uso y la distribución del tiempo se han llevado a cabo sobre tres líneas de investigación principales: la sociopolítica, interesada en conseguir cambios sociales; la humanística, interesada en la comprensión filosófica y antropológica de la temporalidad, y la empírica, especialmente interesada en las técnicas de medición de la distribución del tiempo en la cotidianidad de las personas y los hogares (Durán, 2012a).

El tiempo consiste en un flujo de sucesos en el que los acontecimientos y la experiencia personal y social se organizan en secuencias que estructuran la identidad y la inserción en una sociedad determinada. Asimismo, el tiempo es un recurso limitado y, como tal, su utilización en determinadas tareas conlleva necesariamente la reducción del tiempo dedicado a otras actividades. Además, dependiendo de una serie de factores socioculturales que obedecen al contexto en que se sitúan las personas y a los roles que desempeñan, estas emplean el tiempo de distinto modo, por lo que la distribución del tiempo tiene un componente voluntario y otro impuesto por la cultura, el orden de género imperante, la estructura social y las relaciones de poder. En ocasiones se encuentran restricciones para utilizar el tiempo de forma libre y autónoma y decidir sobre su disposición, en un entorno donde la actual distribución del tiempo, fuertemente impulsada por la vigente división sexual del trabajo, se convierte en una barrera que impide alcanzar el bienestar o ejercer ciertos derechos. Al igual que sucede con los ingresos, la carencia de tiempo propio y la falta de libertad para su disposición es un fenómeno que configura la desigualdad social.

En América Latina y el Caribe, la estructura productiva, los roles de género y la configuración de las familias han arraigado profundas diferencias en la distribución del tiempo de los hombres y las mujeres. De ello se derivan desigualdades en términos de oportunidades para el desarrollo personal y laboral y sus resultados. La investigación sobre el uso del tiempo y, particularmente, el análisis de la información que proporcionan las encuestas sobre el uso del tiempo han permitido identificar los patrones desiguales de distribución y cuantificar la asignación del tiempo a las actividades cotidianas. Además, han permitido establecer las condiciones que afectan la distribución del tiempo, así como su asignación a determinado tipo de tareas de acuerdo a las regulaciones del sistema patriarcal en el interior de las familias y al orden de género dominante en el ámbito público, visibilizando estadísticamente el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado y sus efectos sobre la vida de las mujeres y sobre las relaciones de género. A través del trabajo, el tiempo se convierte en bienes y servicios con un valor

monetario que constituyen un aporte al bienestar de la sociedad; las encuestas de uso del tiempo proveen importantes insumos para dicha valorización. Este análisis se ve reforzado por el enfoque de género, que sitúa la división sexual del trabajo como una categoría fundamental para comprender la conducta de las personas, sus necesidades y sus aportes al desarrollo.

Las nuevas realidades sociales y económicas presentan múltiples retos para mejorar la estructura de oportunidades de la población y disminuir la desigualdad. Para lograr un mayor bienestar para las personas y el desarrollo sostenible de los países se requiere un modelo de políticas públicas que sitúe el tiempo como un elemento central para garantizar una mejor armonización y equilibrio entre las actividades familiares, laborales y personales y el tiempo que se dedica a ellas. Así como el lema del movimiento feminista, “lo personal es político”, llamó la atención en el pasado sobre la necesidad de formular políticas públicas en torno a ciertos fenómenos domésticos, hoy los avances en la región muestran que también el tiempo es político. La formulación e implementación de políticas públicas de redistribución del tiempo y el trabajo es imprescindible para la igualdad de género y el desarrollo sostenible (CEPAL, 2016a).

Ya en 1995, en el artículo 206 de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, los Estados Miembros de las Naciones Unidas aprobaron contribuir a desarrollar un conocimiento más integral de todas las formas de trabajo, así como políticas públicas de igualdad, mediante la mejora de la recopilación de información y nuevas mediciones en distintos ámbitos. Entre ellos destacan: i) otros tipos de actividades de producción que no sean de mercado; ii) la evaluación cuantitativa del valor del trabajo no remunerado que no se incluya en las cuentas nacionales, por ejemplo, el cuidado de los familiares a cargo, para su posible inclusión en cuentas especiales o satélites, u otras cuentas oficiales, con miras a reconocer la contribución económica de las mujeres; iii) una clasificación internacional de actividades para las estadísticas sobre el uso del tiempo en que se aprecien las diferencias entre mujeres y hombres en lo relativo al trabajo remunerado y no remunerado, y iv) estudios periódicos sobre el uso del tiempo para medir cuantitativamente el trabajo no remunerado, en los que se registren especialmente las actividades que se realizan simultáneamente con actividades remuneradas u otras actividades no remuneradas (Naciones Unidas, 1995).

En su informe de 2009, la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social volvió a insistir sobre estas recomendaciones, haciendo hincapié en la necesidad de prestar más atención a la distribución de recursos, incorporar indicadores de uso del tiempo y de satisfacción a los análisis de la desigualdad y el bienestar y establecer cuentas satélites de hogares (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009).

En los últimos dos decenios los países de América Latina y el Caribe han avanzado en esta dirección de manera decidida aunque heterogénea, superando, no sin dificultad, las inercias institucionales y las limitaciones de los instrumentos estadísticos. En los últimos diez años en particular, se han llevado a cabo importantes medidas para responder a cada uno de estos compromisos, desarrollando mediciones sobre el uso del tiempo, cuantificando el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado e impulsando cuentas satélites que permitan valorizar este trabajo en el marco de las cuentas nacionales. Los análisis de la información sobre el uso del tiempo han demostrado ser de gran utilidad para la formulación de políticas públicas de reconocimiento y redistribución del trabajo no remunerado, que constituye uno de los principales factores de desigualdad entre hombres y mujeres de la región. Este factor se potencia al contemplar otros condicionantes de dicha distribución, como el lugar de residencia, la condición étnico-racial o la etapa del ciclo de vida en que se encuentran las personas, desde una perspectiva interseccional. A su vez, la información sobre el uso del tiempo brinda insumos para el diseño y la evaluación de políticas de mercado laboral, seguridad social, alivio de la pobreza, salud, educación, transporte y otras, tal como se analiza en el último apartado de este capítulo.

## 1. Distribución del tiempo y desigualdad

La sobrecarga de trabajo no remunerado opera como una importante barrera para la autonomía económica de las mujeres, ya que dificulta su inserción en el mercado laboral y su desarrollo en otras áreas de su vida personal y social. Esta sobrecarga tiene un mayor impacto entre las mujeres de hogares pertenecientes a quintiles de ingresos inferiores, lo que provoca un círculo vicioso entre la pobreza monetaria y la falta de tiempo propio. Las encuestas sobre el uso del tiempo realizadas en la región han sido un instrumento clave para evidenciar este fenómeno.

En los actuales debates sobre la economía del cuidado y la sostenibilidad de la vida humana, desde el punto de vista de la economía feminista y sobre la base de una visión heterodoxa, queda patente que gran parte de lo que se produce y lo que sostiene la vida de las personas no se considera ni contabiliza en la economía tradicional y hegemónica (Carrasco y Tello, 2013). Para obtener un análisis completo y profundo de las desigualdades que enfrenta América Latina y el Caribe resulta crucial ampliar la comprensión de la distribución y asignación del tiempo entre hombres y mujeres.

Como ha establecido la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la desigualdad es una característica histórica y estructural de la región que se ha mantenido y reproducido incluso en períodos de crecimiento y prosperidad económica. La desigualdad social de la región está fuertemente condicionada por su matriz productiva y la estructura de la propiedad, pero también por otros determinantes estructurales, como el sistema de género dominante, que se entrecruzan con factores como las etapas del ciclo de vida, el lugar de residencia y la pertenencia étnica y racial (CEPAL, 2016f). Es fundamental analizar las dimensiones de la desigualdad y sus interrelaciones para diseñar políticas públicas que permitan avanzar en la senda del desarrollo sostenible y cumplir los objetivos definidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2016c, 2016d).

La incorporación de la perspectiva de género en el análisis de la desigualdad de la región es un proceso indispensable para entender el fenómeno y emprender acciones que permitan transformar las relaciones de poder desiguales entre hombres y mujeres, atacando las barreras estructurales que impiden el ejercicio de los derechos de las mujeres y su autonomía en los ámbitos público y privado. Para conseguir logros concretos que contribuyan a reducir la desigualdad se requiere un enfoque transformador que impregne toda la agenda de desarrollo. Ello implica una serie de acciones que, además de eliminar la discriminación y la violencia, conduzcan a elevar el número de mujeres con ingresos propios suficientes, romper el techo de cristal, aumentar su inserción en el empleo, compatibilizar la vida personal y laboral de hombres y mujeres, socializar el trabajo de cuidado que se realiza en el interior de los hogares y otras medidas. En este sentido, el desarrollo sostenible debe incluir de manera integral la igualdad de género; de lo contrario, no puede ser considerado desarrollo ni sostenible.

De acuerdo con la Agenda Regional de Género<sup>1</sup>, para alcanzar la igualdad de género es preciso superar determinados nudos estructurales, entre los que destacan: i) la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza; ii) los patrones culturales patriarcales discriminatorios y violentos y el predominio de la cultura del privilegio; iii) la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, y iv) la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público (CEPAL, 2017). Para ello es fundamental contar con información relevante y oportuna que permita identificar estos nudos y orientar las acciones de política. En la *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*, aprobada por los Gobiernos de la región en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América

<sup>1</sup> La Agenda Regional de Género se refiere a los compromisos de los Gobiernos de América Latina y el Caribe con los derechos y la autonomía de las mujeres y la igualdad de género, aprobados en las Reuniones de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe desde la Primera Reunión celebrada en La Habana en 1977 hasta la actualidad (CEPAL, 2016d).

Latina y el Caribe (en octubre de 2016), se identifica como uno de los ejes para la implementación de la Agenda Regional de Género el desarrollo y fortalecimiento de sistemas de información que visibilicen y cuantifiquen las desigualdades de género y permitan formular políticas para superar la actual división sexual del trabajo, entre otros factores que perpetúan la desigualdad (CEPAL, 2017). En particular, se destacan las encuestas sobre el uso del tiempo como un instrumento fundamental para la generación de datos que, analizados desde una perspectiva de género, promuevan insumos para el diseño de políticas orientadas a alcanzar la igualdad.

### a) Las encuestas sobre uso del tiempo: el gran potencial de un instrumento estadístico

Tal como lo establece la Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL) (CEPAL/INEGI/INMUJERES/ONU-Mujeres, 2016), las encuestas de uso del tiempo son un instrumento que permite capturar información sobre las diferentes actividades que realizan las personas durante un período y sobre cómo se distribuye el tiempo entre ellas. Resultan de gran relevancia por su amplia capacidad analítica en distintos ámbitos de investigación, entre los que destacan el análisis de género; los estudios sobre el vínculo entre la pobreza monetaria, los ingresos y la distribución y asignación del tiempo; los requerimientos nacionales, regionales e internacionales de datos sobre el trabajo no remunerado, y los nuevos requerimientos de estadísticas laborales.

Las encuestas sobre el uso del tiempo son la fuente de información idónea para el análisis exhaustivo de todas las formas de trabajo, dado que miden la cantidad de tiempo, en horas diarias o semanales, que las personas invierten en la realización de diversas actividades vinculadas al trabajo doméstico y de cuidados, al trabajo remunerado, al trabajo para la comunidad y al trabajo voluntario. Sin embargo, existen otras fuentes, como las encuestas de empleo, condiciones de vida, origen y destino, salud, trabajo infantil, prevalencia y características de la discapacidad, propósitos múltiples u otras, que proveen datos sobre el uso del tiempo de algunos grupos poblacionales o sobre actividades específicas.

#### ■ Recuadro II.1

##### Las encuestas sobre el uso del tiempo en América Latina

En términos de uso del tiempo, América Latina ha acumulado un gran volumen de información y experiencias en torno a su medición. Desde los años ochenta, la Agenda Regional de Género ha impulsado un desarrollo progresivo de las mediciones del uso del tiempo. Además de los consensos alcanzados por los Gobiernos en las Conferencias Regionales sobre la Mujer en América Latina y el Caribe, el Grupo de Trabajo sobre Estadísticas de Género de la Conferencia Estadística de las Américas (CEA) <sup>a</sup> ha desempeñado un papel destacado en el desarrollo conceptual y metodológico y la producción y difusión de documentos analíticos en torno al uso del tiempo.

En la actualidad, 19 países de la región ya han llevado a cabo al menos una medición del uso del tiempo, principalmente en los últimos 10 años: Cuba se convirtió en el país pionero de estas mediciones con las Encuesta Nacional de Presupuesto de Tiempo de 1985 y 1988 (Aguirre y Ferrari, 2014). Las metodologías de estas encuestas han sido heterogéneas en cuanto a los propósitos que se persiguen, los fundamentos jurídicos que las impulsan, el procedimiento de recolección que emplean, las clasificaciones de actividades utilizadas, la cobertura geográfica alcanzada y los indicadores calculados y difundidos.

##### América Latina y el Caribe: encuestas, módulos o preguntas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado, 1985-2016

Pais	Fecha	Tipo de relevamiento
Argentina	2013	Módulo en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU)
	2010-2011 (Rosario)	Módulo en la Encuesta Permanente de Hogares
	2005 (Buenos Aires)	Encuesta independiente

Recuadro II.1 (conclusión)

País	Fecha	Tipo de relevamiento
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2011, 2010	Encuesta de Uso de Tiempo en Hogares
	2001	Módulo en Encuesta Continua de Hogares
Brasil	2009-2010	Encuesta piloto en cinco estados del Brasil
	Desde 1992	Preguntas en la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD)
Chile	2015	Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo
	2008-2009	Encuesta Experimental sobre Uso del Tiempo en el Gran Santiago
Colombia	2012	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
	2010, 2009, 2008, 2007	Preguntas en la Gran Encuesta Integrada de Hogares
Costa Rica	2011	Encuesta sobre Uso del Tiempo en la Gran Área Metropolitana
	2004	Módulo en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)
Cuba	2001	Encuesta levantada en cinco provincias
	1997, 1988, 1985	Encuesta Nacional de Presupuesto de Tiempo
Ecuador	2012	Encuesta Específica de Uso del Tiempo (EUT)
	2012, 2010, 2007, 2005	Módulo en la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)
El Salvador	2010-2011	Módulo en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
	2005	Lista corta de preguntas en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)
Guatemala	2014	Módulo en la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
	2014, 2011, 2006, 2000	Módulo en la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)
Honduras	2011, 2009	Módulo en la Encuesta Permanente de Hogares
México	2014, 2009, 2002, 1998	Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT)
	2010	Módulo en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
	1996	Módulo en la Encuesta Nacional sobre Trabajo, Aportaciones y Uso del Tiempo (ENTAUT)
Nicaragua	1998	Módulo en la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida (ENHMNV)
Panamá	2011	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
	2006	Módulo en Encuesta de Propósitos Múltiples
Paraguay	2016	Encuesta sobre uso del tiempo (EUT)
Perú	2010	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo
	2006	Preguntas integradas en la Encuesta Continua de Hogares
República Dominicana	2016	Módulo de uso del tiempo en la Encuesta Nacional de Hogares de Propósitos Múltiples
	2006-2007	Pregunta en la Encuesta Demográfica y de Salud
Uruguay	2013, 2007	Módulo en la Encuesta Continua de Hogares
	2003	Encuesta en Zona Metropolitana (Universidad de la República)
Venezuela (República Bolivariana de)	2011, 2008	Encuesta de Uso del Tiempo

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, sobre la base de la información de las encuestas sobre el uso del tiempo de los respectivos países; R. Aguirre y F. Ferrari, “Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe: caminos recorridos y desafíos hacia el futuro”, *serie Asuntos de Género*, N° 122 (LC/L.3678/Rev.1), Santiago, CEPAL, febrero de 2014.

<sup>a</sup> Los países miembros del Grupo de Trabajo sobre Estadísticas de Género de la CEA son: Argentina, Bahamas, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de). La coordinación del Grupo está a cargo de México, a través del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI), y la División de Asuntos de Género de la CEPAL actúa como Secretaría Técnica. El Instituto Nacional de las Mujeres de México (INMUJERES) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) funcionan como organismos asesores del Grupo de Trabajo.

La adopción de la CAUTAL ha significado un gran paso hacia la armonización de las estadísticas sobre el uso del tiempo, lo que garantiza la comparabilidad entre países con criterios homogéneos y permite avanzar hacia una metodología común a nivel regional (CEPAL, 2015b). En la actualidad, pese al número de países que han implementado encuestas de uso del tiempo, estas todavía no se han incorporado de manera sistemática a la producción de estadísticas oficiales, lo que dificulta la construcción de series temporales. Para avanzar en el perfeccionamiento de instrumentos de recolección de información que permitan conocer más sobre las situaciones que afectan diferenciadamente a hombres y mujeres, es necesario que este tipo de encuestas sean parte de la planificación de las oficinas de estadística, de manera que se realicen con periodicidad y que cuenten con presupuesto.

Las modalidades aplicadas para la recolección de datos en la región han sido variadas: por un lado, en siete países (Argentina, Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Cuba, México y Venezuela (República Bolivariana de)) se utilizó el método del diario. Estas fueron experiencias tempranas que no fueron continuadas; en algunos casos no tuvieron buenos resultados, con altas tasas de no respuesta por parte de la población encuestada, costos elevados y, en ocasiones, una falta de adecuación a las características culturales del país, que se expresan particularmente en el funcionamiento de los hogares. Por otro lado, se ha utilizado en 15 países una lista de actividades adosada en forma de preguntas o módulos en las encuestas de hogares, así como encuestas de propósitos múltiples ya existentes que cuentan con una metodología propia y que generalmente indagan acerca de temáticas de empleo o condiciones de vida. La inclusión de módulos o preguntas sobre el uso del tiempo en las encuestas de hogares tiene algunas fortalezas, como la reducción de costos de implementación: la metodología y el diseño muestral son parte de una encuesta regular, lo que, además, garantiza su periodicidad y comparabilidad con otros indicadores del sistema estadístico nacional (Milosavljevic y Tacla, 2007). Esta metodología brinda también la posibilidad de cruzar la información con los otros módulos de la encuesta.

Finalmente, experiencias más recientes han recabado información a través de encuestas independientes con una mayor cobertura temática en todos los aspectos y actividades que guardan relación con el uso y distribución del tiempo; es el caso de Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México, Panamá, el Paraguay y el Perú. Estas encuestas tienen un costo más elevado que las preguntas o módulos, pero son mucho más exhaustivas en cuanto al detalle de las actividades y los subcomponentes de cada tipo de trabajo no remunerado (de cuidados, doméstico y voluntario), así como de las actividades personales.

Entre los factores que limitan la comparabilidad entre países, además del uso de diferentes sistemas de clasificación de actividades, se encuentran el distinto nivel de desagregación de las actividades contempladas y la representatividad de determinados grupos poblacionales. En ocasiones, pese a que las encuestas incluyen preguntas que son relevantes para el análisis, los indicadores que se construyen a partir de ellas carecen de representatividad por la limitación de los tamaños muestrales, como sucede en algunos países en el caso de la población afrodescendiente. Esto también plantea un problema cuando se trabaja con desagregaciones territoriales para distinguir la situación urbana de la rural o la de ciudades de diferentes tamaños.



■ **Recuadro II.2**

**Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL)**

Durante la Octava Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, celebrada en 2015, los países miembros adoptaron la CAUTAL como una clasificación de actividades de uso del tiempo con enfoque de género y adecuada al contexto de la región, lo que representa un hito para el avance de los países hacia la armonización y estandarización de las encuestas de uso del tiempo y la producción de estadísticas en esta temática.

Esta clasificación es una herramienta clave para la optimización de las encuestas de uso del tiempo de la región. Dichas encuestas revisten una gran relevancia, ya que aportan información que visibiliza las diferencias entre las asignaciones de tiempo de mujeres y hombres, generando datos empíricos e insumos para el diseño de políticas públicas que promuevan y amplíen la autonomía económica de las mujeres. Además, las indagaciones con clasificaciones estandarizadas atienden a los nuevos requerimientos de las estadísticas laborales derivados de la resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo aprobada por la XIX Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo en 2013, y permiten mejorar las mediciones del trabajo no remunerado, así como producir los indicadores necesarios para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La CAUTAL, cuya primera versión data del año 2010, fue elaborada por María Eugenia Gómez Luna, del Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía de México, con participación de la CEPAL, el Instituto Nacional de las Mujeres de México y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), y recibió comentarios de los países miembros del Grupo de Trabajo de Estadísticas de Género de la CEA (Gómez Luna, 2010). Se trata de un instrumento dinámico y flexible, que se puede adaptar a las características sociales y económicas de cada país. Presenta un esquema integral de todas las actividades que pueden realizarse dentro de un período de referencia, a través de un marco conceptual que incorpora criterios económicos fundamentados en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). Las actividades humanas se clasifican en dos grupos: las que se encuentran dentro de la frontera general de la producción del SCN (vinculadas a la producción de bienes y servicios) y las que quedan fuera de la frontera general de la producción, como las actividades personales.

Hasta el momento, esta clasificación ha sido utilizada por varios países de la región: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Paraguay. Se espera que, tras su aprobación, más países comiencen a utilizar este instrumento que amplía la comparabilidad internacional a través de la difusión armonizada de estadísticas e indicadores sobre uso del tiempo y la creación de cuentas satélite del trabajo no remunerado de los hogares.

**Marco conceptual de la Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL): secciones y grandes divisiones**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México/Instituto Nacional de las Mujeres de México/Entidad de las Naciones Unidas y para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (CEPAL/INEGI/INMUJERES/ONU-Mujeres), *Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL)* (LC/W.679/Rev.1), Santiago, 2016 [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39624/S1600508\\_es.pdf?sequence=4](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39624/S1600508_es.pdf?sequence=4).

Con relación a las clasificaciones de actividades, hasta el momento ocho países de la región (Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Paraguay) han utilizado la CAUTAL o una adaptación nacional de este clasificador. Además de la CAUTAL, existe la Clasificación Internacional de Actividades para Estadísticas sobre el Uso del Tiempo (ICATUS), que fue presentada por primera vez en 1997 y que ha sido aprobada por los Estados Miembros de las Naciones Unidas 20 años después, en marzo de 2017, durante el 48º período de sesiones de la Comisión de Estadística (Naciones Unidas, 2017a, 2017b). Este clasificador, que ordena una amplia gama de actividades en las que se puede invertir el tiempo, ya fue adoptado en sus versiones preliminares por algunos países de la región, entre los que se encuentran el Brasil, Cuba, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En un principio existían grandes diferencias entre ambos clasificadores, sobre todo en lo que respecta a la estructura y el marco conceptual sobre trabajo remunerado y no remunerado, sin embargo, debido a que los países de la región participaron activamente en las distintas versiones de ICATUS, en la actualidad existe una mayor coherencia entre esta clasificación y la CAUTAL.

Las encuestas sobre el uso del tiempo de la región generalmente tienen cobertura nacional, con representatividad a nivel urbano y, en algunos casos, también a nivel rural. En el caso de la edad mínima de la población objeto de estudio, existen algunas diferencias; en la mayoría de las encuestas se pregunta por las actividades de los miembros del hogar de más de 10, 12 o 15 años de edad, pero existen dos casos que quedan fuera de este rango: Guatemala pregunta por las actividades de los miembros del hogar de más de 6 años de edad y en la Argentina se recaba información de las personas de 18 años o más.

Las mayores diferencias entre países se refieren al nivel de detalle de las actividades. En el caso del Brasil, por ejemplo, se hace una sola pregunta sobre el tiempo total de trabajo doméstico en el propio hogar, mientras que en las encuestas independientes sobre el uso del tiempo existe una mayor desagregación y, en ocasiones, se incluyen preguntas sobre actividades simultáneas (por ejemplo, estar pendiente de un miembro del hogar dependiente mientras se realiza otra tarea como cocinar o lavar la ropa). Si bien el foco de las encuestas de uso del tiempo de la región ha sido analizar el trabajo no remunerado que se realiza en el interior de los hogares, algunas encuestas incluyen preguntas relacionadas con el tiempo dedicado a actividades personales, lo que además ofrece un diagnóstico sobre cómo se distribuye el tiempo libre. Esto supone un avance en la consideración de actividades no mercantiles para analizar el nivel de vida de las personas y establecer comparaciones de estos niveles en el tiempo y en el espacio (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009).

En cuanto a la presentación de los resultados, las formas de difusión han sido varias; en la mayoría de los países se ha optado por presentar los datos en horas semanales, pero en otros casos se han presentado los de un día laborable y un día no laborable. Respecto a la difusión de indicadores, se tiende a presentar el indicador de tiempo total de trabajo, identificando el tiempo que se invierte en actividades de trabajo remunerado y el tiempo destinado a actividades de trabajo no remunerado.

En la región, el sector académico y la sociedad civil han llevado a cabo estudios que han enriquecido el debate sobre el análisis del uso del tiempo y su potencial para mejorar la comprensión de las desigualdades de género (Batthyány, 2009, 2015). Todos estos avances no lograrán cambiar la actual situación de las mujeres de la región a menos que se promueva el uso de información con perspectiva de género en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. En

este sentido, es necesario dar una mayor difusión y uso a las estadísticas e indicadores existentes, continuar la reflexión sobre los usos potenciales de la información sobre el uso del tiempo y fortalecer la capacidad para “transformar la información en conocimiento y el conocimiento en decisión política” (CEPAL, 2017).

## **b) Desigualdad de género**

Como ha planteado la CEPAL (2016a, 2016e), el uso del tiempo y la distribución del trabajo no remunerado en los hogares, como forma de concreción de la división sexual del trabajo, es un elemento esencial para analizar la desigualdad de género. Lograr la autonomía económica de las mujeres depende en gran medida de la distribución equilibrada del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado entre las mujeres y los hombres y entre las familias, el mercado, la comunidad y el Estado. Este equilibrio depende, a su vez, de los acuerdos internos para la distribución de roles y responsabilidades entre los miembros del hogar, de la disponibilidad de servicios públicos para el cuidado de familiares dependientes y el acceso a estos servicios, de la capacidad de pagar por servicios privados, de la flexibilidad y los beneficios que ofrezca el trabajo remunerado, de las políticas laborales que hagan posible armonizar los roles de trabajo de las mujeres y los hombres en los ámbitos público y privado y, finalmente, de la ausencia de coerción, intimidación y violencia contra las mujeres derivados del orden de género dominante.

### **i) Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el uso del tiempo**

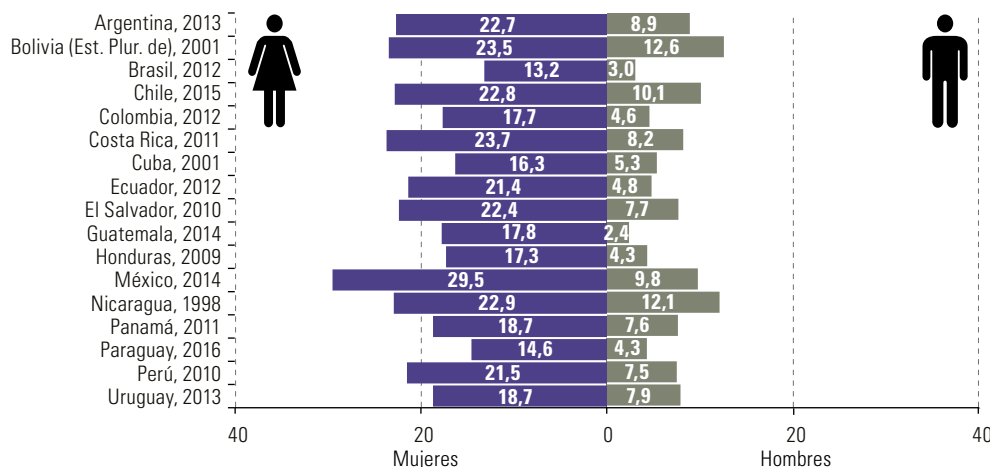
La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible representa un avance significativo, al marcar el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas de forma transversal en toda la Agenda, y de manera especial en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5, como clave para alcanzar el desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2015). En particular, destacan las metas enfocadas en erradicar toda forma de discriminación de género y promover el reconocimiento y la valoración del trabajo de cuidado no remunerado, pues contribuyen directamente a la autonomía de las mujeres en las esferas pública y privada. Asimismo, se ha propuesto el indicador 5.4.1 (Proporción de tiempo dedicado a quehaceres domésticos y cuidados no remunerados<sup>2</sup>, desglosada por sexo, edad y ubicación) para el monitoreo de este Objetivo a nivel mundial (Naciones Unidas, 2017c). Este indicador se encuentra actualmente clasificado dentro del grupo de indicadores globales de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que son conceptualmente claros y cuentan con una metodología establecida, pero no son producidos regularmente por los países. Pese a esto, y gracias a los esfuerzos que los países de América Latina han venido desarrollando para realizar mediciones sobre el uso del tiempo, es posible calcular este indicador en un buen número de países de la región, tal como se muestra en el gráfico II.1.

Tal como se observa en el gráfico II.1, las mujeres de la región destinan más tiempo que los hombres al trabajo no remunerado, con una proporción de sus días o semanas mucho mayor que la de los hombres. Si bien las encuestas de uso del tiempo aún no son comparables entre sí dadas sus diferencias metodológicas, incluso la menor proporción de tiempo declarada por las mujeres (14%, en el Brasil) es superior a la mayor proporción registrada por los hombres (12,6%, en el Estado Plurinacional de Bolivia). La dedicación de las mujeres al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado ronda entre un quinto y un tercio de su tiempo diario o semanal, mientras que en el caso de los hombres se sitúa en torno al 10%.

<sup>2</sup> La proporción de tiempo correspondiente a quehaceres domésticos y cuidados no remunerados se calcula dividiendo el tiempo medio diario o semanal que se dedica a actividades de trabajo doméstico y de cuidados en 24 o 168 horas (una semana), según el período de referencia de la encuesta. El promedio, siguiendo el criterio utilizado en el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL, se calcula a partir de toda la población mayor de 15 años de edad.

■ Gráfico II.1

**América Latina (17 países): proporción de tiempo dedicado a quehaceres domésticos y cuidados no remunerados, según sexo (indicador 5.4.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible)**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas sobre el uso del tiempo de los respectivos países y División de Estadística de las Naciones Unidas, “SDG Indicators Metadata Repository” [en línea] <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-05-04-01.pdf> [fecha de consulta: 3 de agosto de 2017].

**Nota:** Se consideran el trabajo doméstico y de cuidado realizado para el propio hogar, otros hogares o la comunidad y el trabajo voluntario, excepto en el caso del Brasil, donde en la encuesta solo se incluye una pregunta relacionada con las tareas domésticas en el propio hogar, y Honduras, donde solo se incluye información relacionada con el cuidado de miembros del propio hogar. Los datos corresponden al total nacional, excepto en Costa Rica, donde se refieren a la Gran Área Metropolitana, y Cuba, donde se limitan a La Habana Vieja. Los datos se refieren a la población de 15 años o más, excepto en la Argentina, donde se limitan a la población de 18 años o más, y Nicaragua, donde se considera a la población de 6 años o más.

Si bien el indicador 5.4.1 de los ODS ofrece una perspectiva de la situación global, existen muchos matices que se esconden tras los promedios. Como se verá a lo largo de este capítulo, y como interpela la Agenda 2030, además de un enfoque universal se requiere una perspectiva que permita visualizar las desigualdades que afectan a grupos específicos y que quedan ocultas en las estadísticas generales. Un debate importante que acompaña a los ODS es el de la desagregación de la información. Para “que nadie se quede atrás” es necesario poder identificar a los grupos poblacionales más vulnerables en los que concurren varios factores de desigualdad. Desde la perspectiva de la región, es crucial que la información recopilada y analizada para los indicadores de los ODS contemple las particularidades de toda la población.

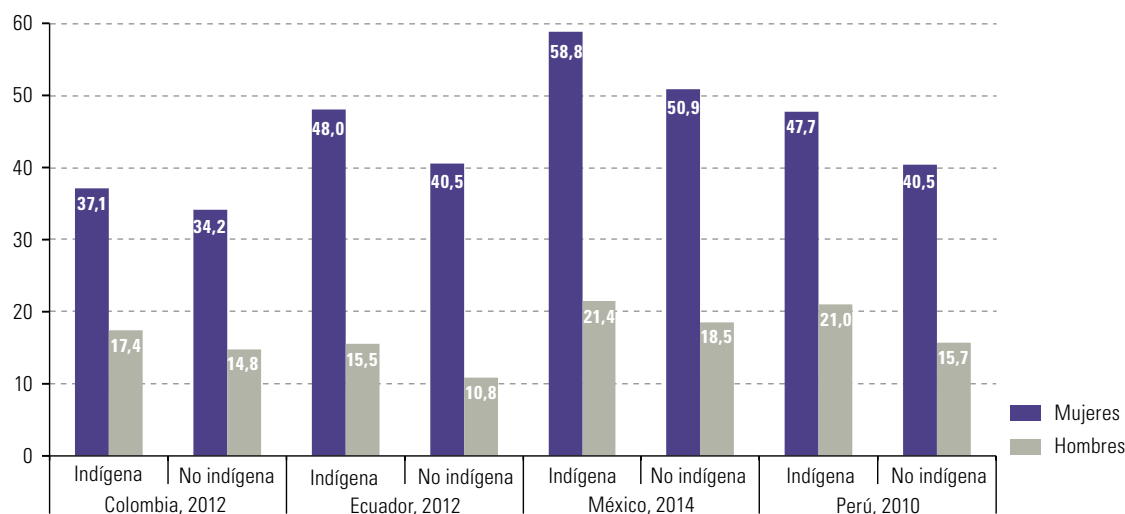
En América Latina, las nociones de condición étnico-racial, además de servir de plataforma conceptual para movilizar los procesos de identidad política de las personas afrodescendientes e indígenas, han permitido sentar las bases para la autoidentificación de estas poblaciones en los censos y las encuestas y así superar la invisibilidad estadística que se constituye en otra forma de discriminación (CEPAL, 2016b). Para ello, no solo es crucial incluir una pregunta de identificación, sino también asegurarse de que las poblaciones de interés estén bien representadas; por ejemplo, en la encuesta de uso del tiempo llevada a cabo por México en 2014 se seleccionó una muestra de 2.000 viviendas adicionales en localidades con 90% o más de población de lengua indígena para garantizar la representatividad por pertenencia étnica.

En el gráfico II.2 se muestran datos relativos a cuatro países de la región (Colombia, Ecuador, México y Perú). En este caso, la selección de las muestras de las encuestas de uso del tiempo permite desagregar estos datos según condición étnica y de esta forma realizar estimaciones precisas. En todos los países la brecha de género del tiempo dedicado al trabajo no remunerado

se amplía en el caso de las poblaciones indígenas. El tiempo que las mujeres indígenas destinan a actividades de trabajo no remunerado puede llegar a superar hasta en ocho horas semanales al que dedican las mujeres que no forman parte de esta población, como es el caso de México. Esta información subraya la importancia de considerar la rígida división sexual del trabajo que existe en los hogares indígenas, la necesidad de políticas de cuidado y de infraestructura básica que apoyen a las familias indígenas, sobre todo las rurales, y las barreras que enfrentan las mujeres para su autonomía económica.

■ **Gráfico II.2**

**América Latina (4 países): tiempo dedicado al trabajo no remunerado<sup>a</sup> de la población de 15 años de edad o más, según sexo y condición étnica<sup>b</sup>**  
(En horas semanales)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas sobre el uso del tiempo de los respectivos países.

**Nota:** Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, aún no es posible la comparación entre los países; el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en el interior de cada país.

<sup>a</sup> El trabajo no remunerado se refiere a aquel que se realiza sin recibir pago alguno por ello, y se mide cuantificando el tiempo que una persona dedica al trabajo para autoconsumo de bienes, al trabajo doméstico no remunerado y el trabajo no remunerado de cuidado para el propio hogar o en apoyo a otros hogares, al trabajo no remunerado para la comunidad y al trabajo voluntario.

<sup>b</sup> En Colombia se seleccionó a la población que, de acuerdo a su cultura, pueblo o rasgos físicos, se reconoce como indígena. En el Ecuador se identificó a la población que, según su cultura y costumbres, se autoidentifica como indígena. En México se consideraron indígenas las personas que así se autoidentificaron en la encuesta, conforme a su cultura. La población indígena en el Perú se determinó a partir de la pregunta sobre la lengua en la que se aprendió a hablar (se consideraron el Quechua, Aymara, Asháninka u otras lenguas nativas).

Los estudios sobre el uso del tiempo llevados a cabo en poblaciones afrodescendientes en el Brasil (IPEA, 2011) y Colombia (Ayala Hernández y Cardona Arango, 2015; Huertas y Mola, 2015) no son concluyentes en cuanto al impacto del trabajo no remunerado en la distribución del uso del tiempo entre las poblaciones afrodescendientes en comparación con las personas no afrodescendientes. En el Brasil se identifica que prácticamente no hay diferencias entre la población blanca y la afrodescendiente. En el estudio de Colombia, por otro lado, se observa que las personas indígenas y afrodescendientes que viven en zonas violentas dedican más tiempo a actividades personales, mientras que, entre la población de más de 50 años de edad, el ser afrodescendiente aumenta la probabilidad de no realizar actividades personales. En cuatro encuestas sobre el uso del tiempo de la región (Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay) se incluye una pregunta que permite la autoidentificación de las personas como pertenecientes a poblaciones afrodescendientes, pero

cada una de ellas presenta dificultades para el análisis por diferentes razones, vinculadas con el tamaño muestral (Uruguay), la falta de pertinencia cultural de las preguntas y las actividades referidas en los cuestionarios (Ecuador y Colombia) o el hecho de no explicitar el cuidado como parte del trabajo doméstico no remunerado (Brasil). Para garantizar que la información que se desprende de los instrumentos de medición permita caracterizar el uso del tiempo de las poblaciones afrodescendientes, se recomienda considerar un análisis con enfoque racial desde la etapa de diseño de estos instrumentos y su metodología.

## ii) La ampliación del concepto de trabajo y el uso del tiempo

En la Agenda Regional de Género, los Gobiernos y el movimiento de mujeres de la región han profundizado la mirada global sobre la importancia de medir el trabajo no remunerado para visibilizar las desigualdades de género. Desde 2008, y con la creación del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), la CEPAL actualiza de forma sistemática un indicador de tiempo total de trabajo que se compone del tiempo destinado al trabajo remunerado y el tiempo destinado al trabajo no remunerado<sup>3</sup>, para así dar cuenta de la magnitud y la distribución del trabajo que se realiza fuera y dentro de los hogares y del aporte que cotidianamente hacen las mujeres al crecimiento, la economía y el bienestar de los países. Este esfuerzo se consolidó con el debate a nivel mundial sobre la medición de las estadísticas de trabajo, en consonancia con lo que la economía feminista venía planteando durante décadas; en la resolución de la XIX Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo celebrada en 2013 se amplió la definición de “trabajo”: “el trabajo comprende todas las actividades realizadas por personas de cualquier sexo y edad con el fin de producir bienes o prestar servicios para el consumo de terceros o uso final propio”(OIT, 2013).

En el gráfico II.3 se evidencia la desigualdad de género en la forma en que se distribuye el tiempo entre el trabajo que se realiza para el mercado y el trabajo no remunerado que se realiza para el hogar. Una mirada más allá de los promedios muestra una realidad de la población ocupada en la que las personas tienen una doble jornada de trabajo —el remunerado y el no remunerado. En todos los países resulta evidente la mayor carga total de trabajo de las mujeres, quienes están sobrerrepresentadas en el trabajo no remunerado, mientras que se observa una situación inversa al analizar el trabajo remunerado. Esto refleja lo que María Ángeles Durán ha denominado la jornada interminable, que corresponde a dos modelos socioeconómicos tradicionales de comportamiento según el sexo: un modelo en que los hombres se caracterizan por la baja producción de servicios domésticos, un consumo medio-alto de los mismos y una alta aportación económica al sistema familiar que supone la única o, al menos, la principal fuente de ingresos del hogar, y, por otro lado, un modelo femenino cuyo ejemplo extremo son las mujeres que se dedican exclusivamente al trabajo no remunerado caracterizado por una producción muy alta de servicios para toda la familia y un autoconsumo bajo (consumen mucho menos de lo que producen) (Durán, 1986).

<sup>3</sup> El trabajo remunerado se refiere al que se dedica a la producción de bienes o la prestación de servicios para el mercado, y el trabajo no remunerado se refiere al que se realiza mayoritariamente en la esfera privada y sin pago alguno.

■ Gráfico II.3

**América Latina (14 países): tiempo total de trabajo remunerado<sup>a</sup> y no remunerado<sup>b</sup> de la población ocupada de 15 años de edad o más<sup>c</sup>, según sexo**  
(En horas semanales)

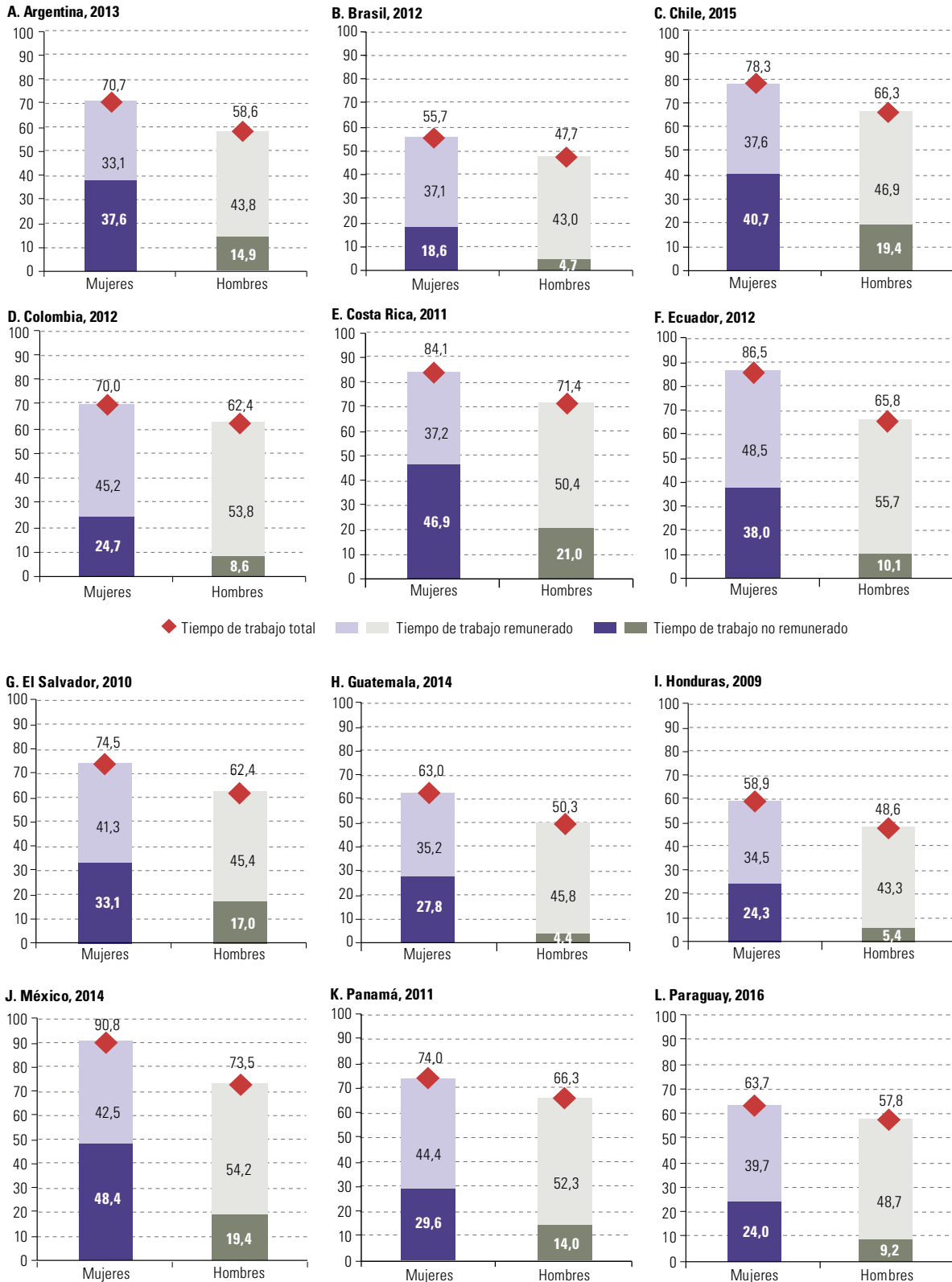
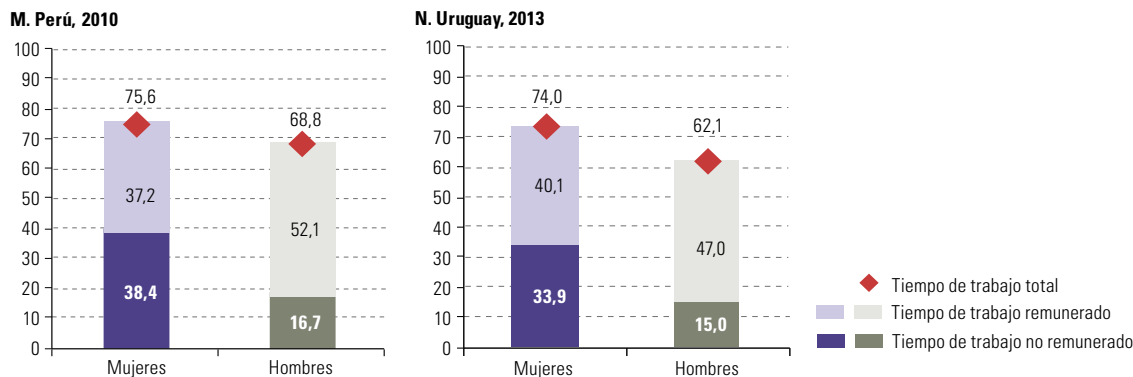




Gráfico II.3 (conclusión)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas sobre el uso del tiempo de los respectivos países.

**Nota:** Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, aún no es posible la comparación entre los países; el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en el interior de cada país. Los datos corresponden al total nacional, excepto en Costa Rica, donde corresponden a la Gran Área Metropolitana.

<sup>a</sup> El trabajo remunerado se refiere a aquel que se dedica a la producción de bienes o la prestación de servicios para el mercado, y se calcula como la suma del tiempo dedicado al empleo, a la búsqueda de empleo y al traslado al trabajo. En la Argentina, Guatemala y Honduras no se incluyen preguntas acerca del tiempo dedicado al traslado de ida y vuelta al trabajo, y en la Argentina, el Brasil, El Salvador, Guatemala y el Uruguay no se pregunta sobre el tiempo de búsqueda de empleo.

<sup>b</sup> El trabajo no remunerado se refiere a aquel que se realiza sin recibir pago alguno por ello y se desarrolla mayoritariamente en la esfera privada; se mide cuantificando el tiempo que una persona dedica al trabajo para autoconsumo de bienes, al trabajo doméstico no remunerado y el trabajo no remunerado de cuidados para el propio hogar o en apoyo a otros hogares, al trabajo no remunerado para la comunidad y al trabajo voluntario. En la Argentina no se hacen preguntas relacionadas con el autoconsumo de bienes, en el Brasil únicamente se incluye una pregunta sobre los quehaceres domésticos y en Honduras no se pregunta por el autoconsumo de bienes ni por las actividades comunitarias, voluntarias o realizadas para otros hogares.

<sup>c</sup> Los datos corresponden a la población de 15 años o más, excepto en la Argentina, donde se considera a la población de 18 años o más.

Además de la información que brindan las mediciones sobre el uso del tiempo, las encuestas de hogares de la región muestran que, en promedio<sup>4</sup>, el 43,4% de las mujeres de entre 20 y 59 años de edad identifican razones familiares (cuidado de niños y niñas o personas dependientes, trabajo doméstico o la prohibición por parte de miembros del hogar) como motivo principal para no buscar activamente o desempeñar un trabajo remunerado (CEPAL, 2016a). La sobrecarga de trabajo no remunerado merma la participación de las mujeres en la toma de decisiones, el avance de sus trayectorias laborales y sus posibilidades ocupacionales, lo que, a su vez, reduce sus ingresos y sus perspectivas de acceso a la seguridad social, que todavía está directamente vinculada al trabajo formal asalariado.

Las encuestas de uso del tiempo sitúan el hogar como unidad de producción y distribución económica, y su análisis permite vincular las regulaciones del mercado laboral con la división sexual

<sup>4</sup> Promedio ponderado de los diez países en los que hay información disponible: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, República Dominicana, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de).

del trabajo que existe en el interior de los hogares. También contribuyen a redefinir el conflicto entre el capital y el trabajo; este va más allá de la tensión entre el capital y el trabajo asalariado: enfrenta al capital y a todas las formas de trabajo, el que se paga y el que se hace gratuitamente (Marco y Rico, 2013). En este sentido, las encuestas de uso del tiempo no solo permiten observar la distribución de este recurso y comprender el trabajo en toda su complejidad y extensión, sino que además representan un instrumento para desarrollar posiciones y propuestas para mejorar el funcionamiento del mercado laboral y el crecimiento en el marco de una economía heterodoxa.

## **B. Distribución del tiempo en la reproducción de la pobreza y la desigualdad**

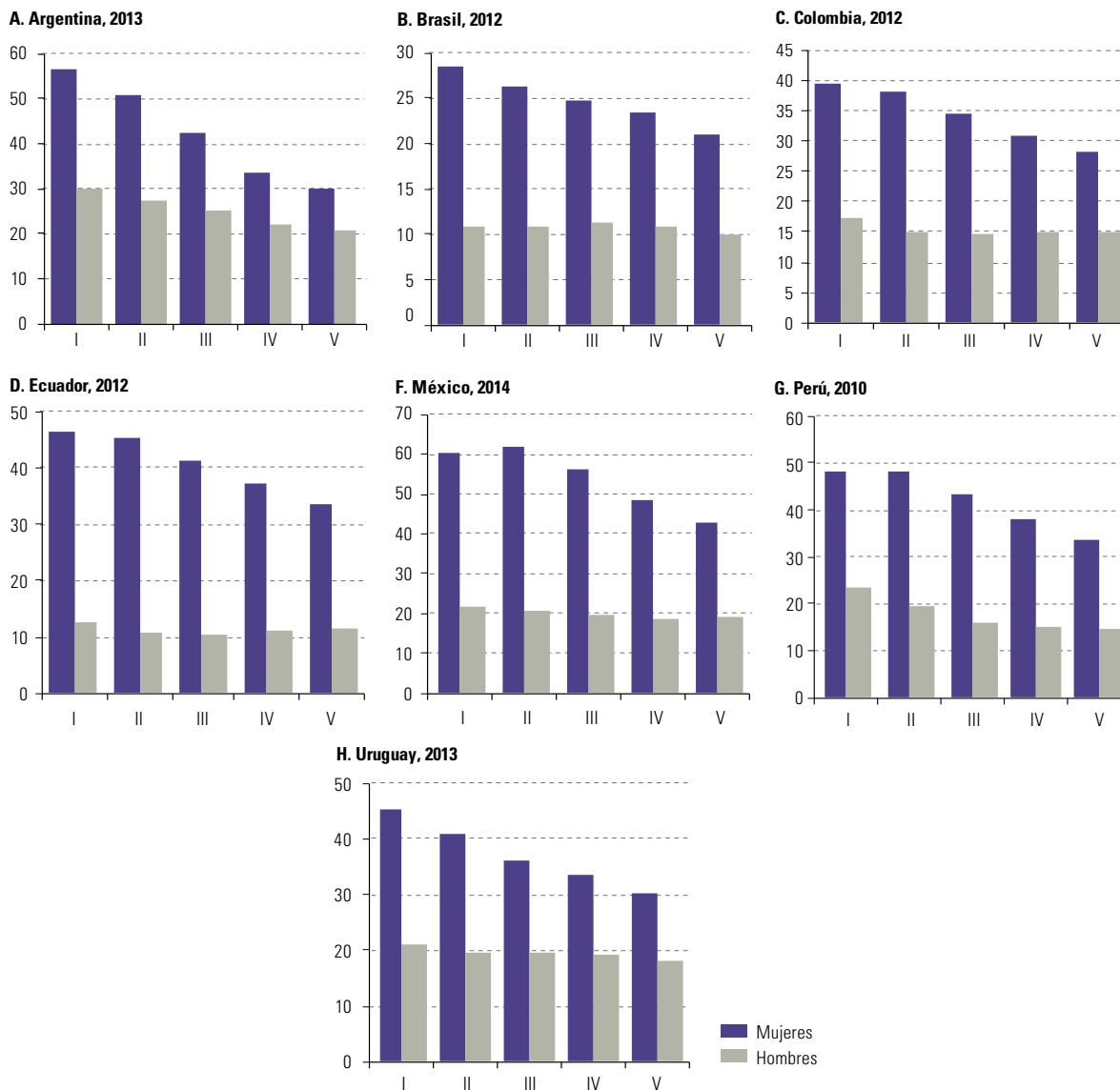
La pobreza va más allá de un nivel insuficiente de consumo o ingresos: es un fenómeno multidimensional que obedece a un proceso social y económico con componentes políticos y culturales en el que las personas y los hogares se encuentran privados de activos y oportunidades esenciales por diferentes causas y circunstancias, tanto de carácter individual como colectivo (CEPAL, 2004). Una de las dimensiones de la pobreza es el tiempo, un bien finito, y el desequilibrado uso que se hace de él en su asignación a distintas actividades.

En la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) ya se destacaba que las mujeres “contribuyen a la economía y a la lucha contra la pobreza mediante su trabajo remunerado y no remunerado en el hogar, en la comunidad y en el lugar de trabajo” (Naciones Unidas, 1995, párrafo 49). Asimismo, se identifica el hogar como un ámbito de desigualdad: “[a]unque la pobreza afecta a los hogares en general, debido a la división del trabajo sobre la base del género y las responsabilidades relativas al bienestar familiar, las mujeres soportan una carga desproporcionada al tratar de administrar el consumo y la producción del hogar en condiciones de creciente escasez” (Naciones Unidas, 1995, párrafo 50). Esta idea contradice las numerosas políticas sociales que consideran los hogares como unidades de referencia cuyo interior funciona de forma homogénea y armónica.

Si se analizan los datos sobre el uso del tiempo sobre la base del nivel de ingresos per cápita de los hogares como variable de estratificación, se puede comprobar que las mujeres de los hogares correspondientes a los quintiles más pobres dedican más tiempo al trabajo no remunerado. Entre otros motivos, esto se debe al tamaño y la relación de dependencia presente en estos hogares, que suelen presentar conformaciones familiares particulares (Espejo, Filgueira y Rico, 2010). Las diferencias son considerables, ya que, mientras en los hogares del quinto quintil las mujeres dedican un promedio de casi 32 horas semanales al trabajo no remunerado, las mujeres que pertenecen al primer quintil le dedican alrededor de 46 horas semanales. En el caso de los hombres, las diferencias de tiempo dedicado al trabajo no remunerado entre los hogares de distintos niveles de ingresos no son significativas: en general esta diferencia no llega a una hora diaria. Esto demuestra que, en general, el comportamiento masculino frente a las responsabilidades derivadas del trabajo doméstico y de cuidado es independiente del estrato socioeconómico y que la brecha de género se torna más severa e injusta en los hogares de menores niveles de ingresos.

■ **Gráfico II.4**

**América Latina (7 países): tiempo dedicado al trabajo no remunerado<sup>a</sup> por la población de 15 años de edad y más<sup>b</sup>, según sexo y quintil de distribución del ingreso de los hogares (En horas semanales)**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas sobre el uso del tiempo de los respectivos países.

**Nota:** Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, aún no es posible la comparación entre los países; el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en el interior de cada país.

<sup>a</sup> El trabajo no remunerado se mide cuantificando el tiempo que una persona dedica al trabajo para autoconsumo de bienes, al trabajo doméstico no remunerado y el trabajo no remunerado de cuidados para el propio hogar o en apoyo a otros hogares, al trabajo no remunerado para la comunidad y al trabajo voluntario. Las encuestas de la Argentina no incluyen preguntas relacionadas con el autoconsumo de bienes, y en el Brasil únicamente se incluye una pregunta sobre los quehaceres domésticos.

<sup>b</sup> Los datos corresponden a la población de 15 años o más, excepto en la Argentina, donde se considera a la población de 18 años o más.

La pobreza monetaria y la falta de tiempo forman un círculo vicioso del que resulta muy difícil salir sin políticas específicas dirigidas a fortalecer la autonomía económica de las mujeres. La carga de trabajo no remunerado que culturalmente tiende a asignarse a las mujeres entorpece sus posibilidades de acceso al mercado laboral y la generación de ingresos propios, lo que se acentúa cuando en los hogares hay niños o niñas menores de 5 años de edad. Los hogares de los primeros deciles de ingresos son los que registran un mayor número de miembros dependientes, cuyo cuidado demanda más tiempo, y son precisamente estos hogares los que mayor provisión de ingresos precisan (CEPAL, 2016a). Además, las mujeres de hogares pobres no tienen la posibilidad de adquirir o contratar en el mercado bienes o servicios que sustituyan su tiempo de trabajo doméstico y de cuidados. A esto se suma la falta de servicios públicos de calidad para el cuidado de niños, personas mayores, personas con discapacidad y enfermos crónicos, una situación que es claramente regresiva y que previsiblemente se agravará debido a los cambios demográficos que está experimentando la región. Dada la estrecha relación entre el tiempo y los ingresos, las privaciones de tiempo hacen que la pobreza se agudice o se reproduzca, por lo que el análisis del uso del tiempo se vuelve fundamental para un tratamiento más integral y multidimensional del fenómeno (Marco, 2012).

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible plantea erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, pero este Objetivo no podrá ser alcanzado si no se establecen políticas públicas con perspectiva de género que eliminen los factores estructurales de la feminización de la pobreza en los hogares de menores ingresos. Además de las políticas de redistribución de ingresos monetarios, es importante contar con políticas de redistribución del tiempo como recurso indispensable para eliminar la pobreza y alcanzar el desarrollo. En este sentido, para superar las desigualdades de género en la distribución de las cargas de trabajo se requieren políticas orientadas tanto a compatibilizar las responsabilidades familiares con la generación de ingresos como a lograr una transformación cultural que apunte a una mayor participación de los hombres en las tareas de trabajo doméstico y de cuidados. Estas políticas deberán estimular la corresponsabilidad entre las familias, la sociedad y el Estado y, en el ámbito del hogar, entre hombres y mujeres.

Como se verá más adelante, la información sobre el uso del tiempo permite evaluar las políticas públicas desde una perspectiva innovadora; por lo tanto, es importante que esta información se utilice para monitorear las políticas públicas y programas para la erradicación de la pobreza y constatar que no estén reforzando los actuales roles de género y sobrecargando el tiempo de las mujeres. En la etapa de diseño de los programas, esta información permite establecer criterios que contribuyan a redefinir la división sexual del trabajo y las responsabilidades en el interior del hogar y apoyen la autonomía y los derechos económicos de las mujeres por medio de servicios de cuidado y de generación de empleo.

### **C. El tiempo en distintas etapas del ciclo de vida: desigualdades que se acentúan**

La distribución del tiempo adopta características distintas a lo largo del ciclo de vida de las personas; sin embargo, existe un hilo conductor: la mayor carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado de los hogares recae sobre las mujeres, particularmente durante su edad reproductiva. El análisis del uso del tiempo permite identificar desigualdades de género en etapas del ciclo de vida que presentan características específicas, como la infancia, la adolescencia y la vejez, y así proporcionar información esencial para la formulación de políticas públicas de igualdad.

## 1. Tiempo para vivir la infancia y la adolescencia

La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce en su artículo 31 el derecho de los niños “al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes” (Naciones Unidas, 1989). Los roles tradicionales de género se expresan desde edades tempranas e inciden en el tiempo de que disponen niños y niñas para el desarrollo de su infancia y su bienestar (Rico, 2013). Si bien no es posible comparar de forma estricta los datos de las encuestas sobre uso del tiempo de los países, ya que tanto el nivel de detalle de las preguntas como los rangos de edad utilizados varían, se encuentran algunos patrones de uso del tiempo en niñas, niños y adolescentes que indican limitaciones en el ejercicio de los derechos de las mujeres.

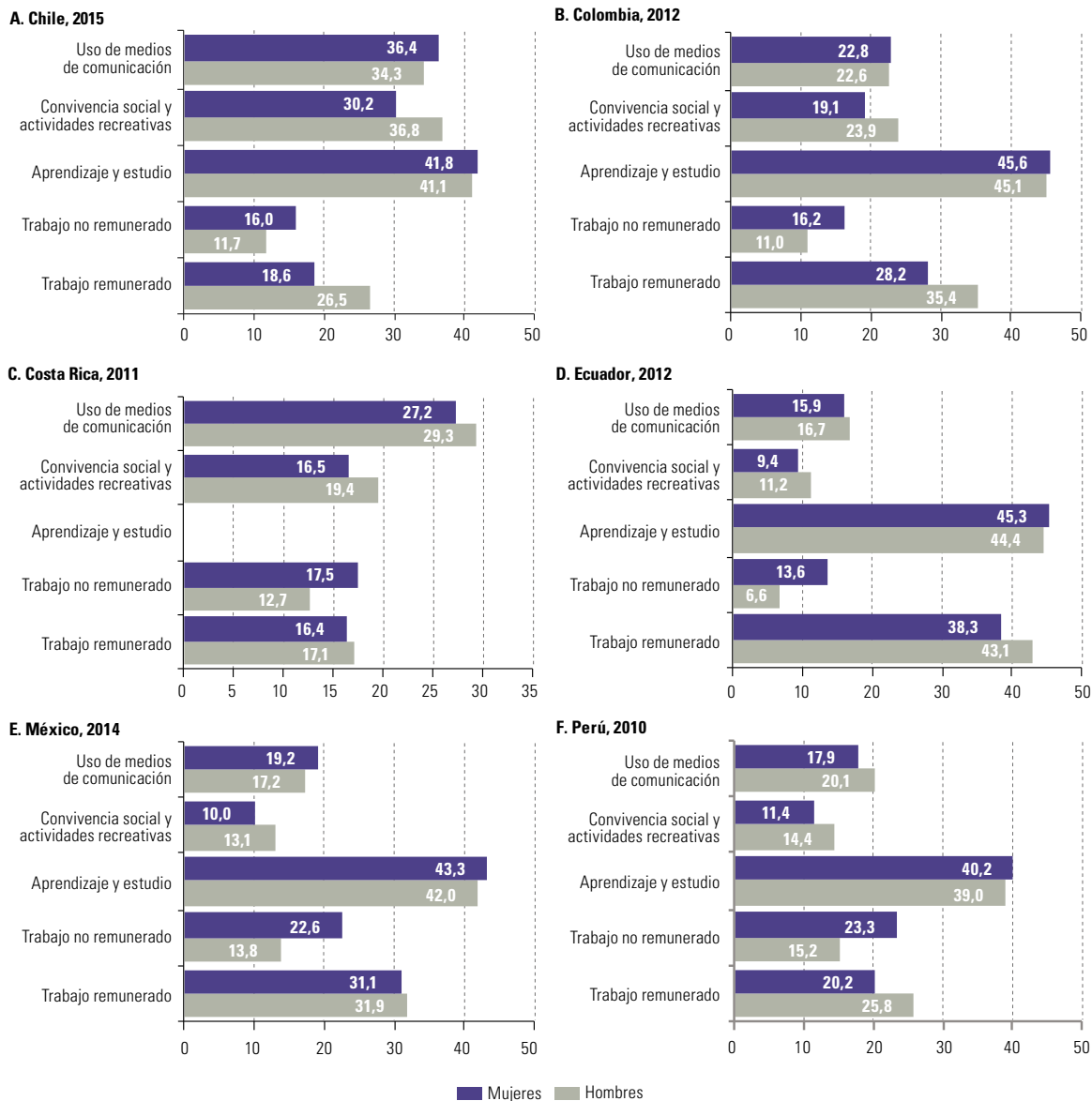
En el gráfico II.5 es posible identificar, en primer lugar, que no existen brechas significativas entre varones y mujeres en cuanto al tiempo dedicado a actividades de estudio y aprendizaje. Sin embargo, cuando se considera el tiempo dedicado al trabajo remunerado y no remunerado, las diferencias por sexo se vuelven evidentes. En todos los países el promedio de tiempo medio que los niños y adolescentes varones dedican al trabajo remunerado excede al de las niñas y las adolescentes. Por otro lado, la diferencia más notable está en el tiempo dedicado al trabajo no remunerado: mientras que en el caso de los niños y los adolescentes es de entre 6,6 y 15,2 horas semanales, las niñas y las adolescentes le dedican entre 13,6 y 23,3 horas semanales. Cabe indicar que las encuestas sobre el uso del tiempo no tienen como propósito medir el trabajo infantil; no obstante, permiten disponer de datos empíricos sobre la construcción temprana de los roles de género y sobre la dinámica del proceso de socialización, en la que las normas y mandatos sociales existentes y la conciencia de género —con sus estereotipos sobre la división sexual del trabajo— determinan que desde el inicio de sus vidas las mujeres realicen la mayor parte del trabajo reproductivo.

La información sobre el uso del tiempo de niños, niñas y adolescentes también permite medir su bienestar. El tiempo que dedican a actividades exentas de obligaciones formales educativas, laborales o domésticas les permite desarrollar habilidades físicas, intelectuales, sociales y creativas diferentes (Ullmann y Milosavljevic, 2016). Los datos indican que los varones menores de 18 años dedican entre dos y siete horas semanales más que las jóvenes del mismo tramo etario a actividades de convivencia social, que incluyen actividades lúdicas, deportivas y en las que comparten espacios de esparcimiento con familiares y amigos. Desde muy temprana edad, se van creando divisiones en los espacios públicos y privados entre hombres y mujeres. Se observan diferencias de género muy sutiles en el uso de los medios de comunicación, factor que, proyectado a los requerimientos de habilidades en la sociedad de la información y el conocimiento, se torna clave para el éxito educativo y la inserción laboral de estas generaciones. Los indicadores sobre el uso del tiempo pueden brindar información oportuna para dar seguimiento a las políticas de expansión del acceso a Internet y otras plataformas apropiadas para esta fase de la vida.

■ Gráfico II.5

**América Latina (6 países): tiempo que dedica la población menor de 18 años de edad<sup>a</sup> al trabajo remunerado<sup>b</sup> y no remunerado<sup>c</sup> y a actividades personales, según sexo.**

(En horas semanales)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas sobre el uso del tiempo de los respectivos países.

**Nota:** Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, aún no es posible la comparación entre los países; el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en el interior de cada país. Los datos corresponden al total nacional, excepto en Costa Rica, donde corresponden a la Gran Área Metropolitana.

<sup>a</sup> En todos los países se consideraron los 12 años como límite inferior de edad, excepto en Colombia, donde el límite inferior se fijó en los 10 años.

<sup>b</sup> El trabajo remunerado se refiere a aquel que se dedica a la producción de bienes o la prestación de servicios para el mercado, y se calcula como la suma del tiempo dedicado al empleo, a la búsqueda de empleo y al traslado al trabajo.

<sup>c</sup> El trabajo no remunerado se refiere a aquel que se realiza sin recibir pago alguno por ello y se mide cuantificando el tiempo que una persona dedica al trabajo para autoconsumo de bienes, al trabajo doméstico no remunerado y el trabajo no remunerado de cuidados para el propio hogar o en apoyo a otros hogares, al trabajo no remunerado para la comunidad y al trabajo voluntario.

## 2. El uso del tiempo entre las personas jóvenes

La juventud y entrada a la vida adulta es una etapa clave para no reproducir las desigualdades de género; sin embargo, los países de América Latina y el Caribe aún no han logrado que los jóvenes de ambos sexos gocen de los mismos derechos y de las mismas oportunidades en su etapa de formación e inserción en el mercado laboral.

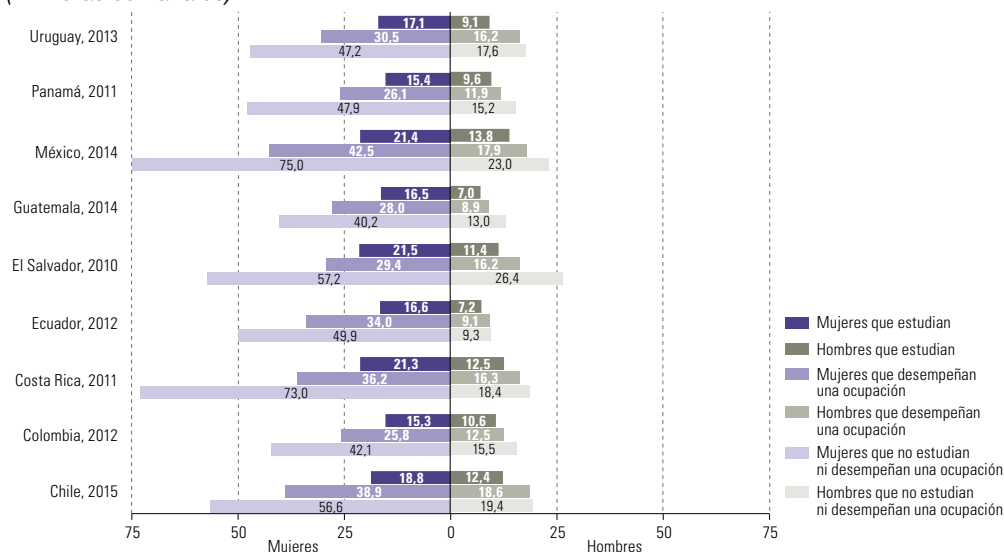
Se estima que el 22% de los jóvenes de entre 15 y 29 años de la región se encuentran fuera de los principales ejes de inclusión social —el sistema educativo y el mercado laboral— y que este grupo está constituido en su mayoría por mujeres (73,5%) (CEPAL, 2016a). Una de las metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible 8 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es la reducción del número de jóvenes que se encuentran en esta situación, por lo que resulta necesario contar con información para entender los factores que operan como barreras a la inserción de estas personas en el mercado laboral y el sistema educativo.

Se ha estimado que más de la mitad (55%) de las personas jóvenes que no estudian ni desempeñan una ocupación en el mercado de trabajo se dedican a tareas de cuidado y trabajo doméstico no remunerado (Trucco y Ullman, 2015). La información sobre el uso del tiempo en este rango de edad muestra que, en promedio, las mujeres que no estudian y que se encuentran desvinculadas del mercado laboral dedican al menos 40 horas semanales al trabajo no remunerado en sus hogares, por lo que es posible afirmar que no estudian pero sí trabajan sin cobrar (CEPAL, 2016a). Por ejemplo, en Costa Rica y México las jóvenes dedican más de 70 horas semanales al trabajo doméstico y de cuidados (véase el gráfico II.6). Esta asignación de tiempo a tareas del hogar limita sus posibilidades de desarrollarse en actividades educativas, sus oportunidades de generar ingresos y su participación en la vida pública y en la toma de decisiones. Además, impide que puedan desarrollar competencias para acceder a empleos de calidad, lo que las torna más vulnerables a la pobreza y las mantiene al margen de los principales mecanismos de protección social.

### ■ Gráfico II.6

#### América Latina (9 países): tiempo de trabajo no remunerado<sup>a</sup> de la población de 15 a 29 años de edad, según condición de actividad y sexo

(En horas semanales)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas sobre el uso del tiempo de los respectivos países.

**Nota:** Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, aún no es posible la comparación entre los países; el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en el interior de cada país. Los datos corresponden al total nacional, excepto en Costa Rica, donde corresponden a la Gran Área Metropolitana.

<sup>a</sup> El trabajo no remunerado se refiere a aquel que se realiza sin recibir pago alguno por ello y se mide cuantificando el tiempo que una persona dedica al trabajo para autoconsumo de bienes, al trabajo doméstico no remunerado y el trabajo no remunerado de cuidados para el propio hogar o en apoyo a otros hogares, al trabajo no remunerado para la comunidad y al trabajo voluntario.



La información sobre el uso del tiempo de este segmento de la población permite romper el estigma de que se trata de una porción inactiva o improductiva de la sociedad, ya que dedican una proporción importante de su tiempo a la producción de servicios indispensables para el bienestar de sus hogares y de la economía de los países. Pese a ello, no reciben remuneración y carecen de cobertura social. Esta información es relevante a la hora de orientar las políticas enfocadas a la inclusión social y económica de las personas jóvenes con un enfoque de género que permita a las mujeres aprovechar oportunidades educativas y laborales sin verse restringidas por las demandas del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. En este contexto, también es importante abordar las responsabilidades de cuidado asignadas a las jóvenes cuando son madres; estas reducen significativamente el tiempo que pueden destinar a otras actividades, lo que se convierte en un factor reproductor de pobreza.

Las distintas etapas del ciclo vital se entrecruzan e interrelacionan en un curso flexible y dinámico, por lo que el análisis de la situación de los adolescentes en América Latina constituye un preámbulo de la situación de los jóvenes. Menos de dos tercios de los y las adolescentes de entre 15 y 17 años se dedican exclusivamente a estudiar; la mayoría trabajan, ya sea de forma remunerada (principalmente los hombres) o no remunerada (principalmente las mujeres), lo que muestra una tendencia hacia la distribución sexual del trabajo temprana y desigual (Rico y Trucco, 2014). Al igual que sucede en edades más adultas, según información proveniente de las encuestas de uso del tiempo, las adolescentes dedican más horas semanales al trabajo (remunerado y no remunerado) que los adolescentes varones, lo que también muestra limitaciones en la disponibilidad de tiempo para el ocio, la recreación, el deporte y la participación comunitaria (Céspedes y Robles, 2016).

### 3. La vejez: cuidar y ser sujeto de cuidados

Los cambios demográficos han tenido un fuerte impacto sobre la oferta y demanda de cuidados. Como se planteó en el Panorama Social de América Latina 2015 (CEPAL, 2016g), el envejecimiento acelerado de la población pasará a ser la tendencia demográfica más relevante en la región: se estima que el número de personas mayores dependientes se incrementará más que el contingente de las personas que pueden proveer los potenciales cuidados necesarios. En ausencia de una cultura de corresponsabilidad de los cuidados y ante la falta de políticas públicas adecuadas con un enfoque de género, estos cambios de la demanda de cuidados exacerban las responsabilidades familiares que asumen las mujeres (Rossel, 2016).

Se han llevado a cabo varios estudios en la región sobre el impacto de los cambios demográficos y el aumento de la demanda de cuidados (CEPAL, 2007; Calderón, 2013; Rossel, 2016). La información sobre el uso del tiempo es clave en este análisis, ya que permite conocer las características de la población que requiere cuidados y cómo se están brindando estos cuidados en la actualidad. Su mayor aporte radica en que permite determinar la organización social de los cuidados y estimar el impacto que tendrán los cambios demográficos sobre las condiciones actuales de la oferta.

Algunas encuestas de uso del tiempo de América Latina permiten identificar los cuidados brindados a las personas mayores dentro de los hogares. Las modalidades en cuanto al tipo de actividades sobre las que se indaga y la población sujeta a cuidados varía mucho de un país a otro. En el Uruguay, por ejemplo, se recoge información sobre cuidados a personas dependientes de 65 años de edad o más y se especifican las actividades de atención a personas mayores que requieren asistencia en tareas de higiene personal, alimentación o cuidados médicos, incluidos los traslados a centros de salud. En México, la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo permite identificar el tiempo dedicado a los cuidados de la población de 60 años de edad o más e incluye las actividades de apoyo al uso de las tecnologías de la información, traslados y acompañamiento, aunque la persona mayor no sea dependiente ni tenga una discapacidad. En los hogares con presencia de personas de este rango de edad las mujeres destinan 18 horas semanales a su cuidado, y los hombres, 15. En Guatemala se recoge el tiempo total dedicado al cuidado de personas de 60 años de edad o más,

pero no se detallan actividades específicas; en dicho país, las mujeres destinan 15 horas semanales al cuidado de personas mayores, y los hombres, 13.

Los análisis de las encuestas de uso del tiempo dan cuenta de un modelo de cuidados provistos desde las familias, que se mantiene gracias al trabajo no remunerado de las mujeres y que no es sostenible ante los nuevos desafíos demográficos de la región. Si bien las tendencias demográficas son un fenómeno macrosocial con un proceso propio, los países de la región pueden prepararse para atender las nuevas necesidades de cuidado mediante políticas integrales de salud e igualdad y políticas orientadas a reducir las vulnerabilidades en la vejez, como los sistemas de jubilaciones y pensiones. La igualdad de género debe ser un elemento central de estas políticas, a fin de evitar la actual sobrecarga de las mujeres, que actúan como principales proveedoras de cuidados.

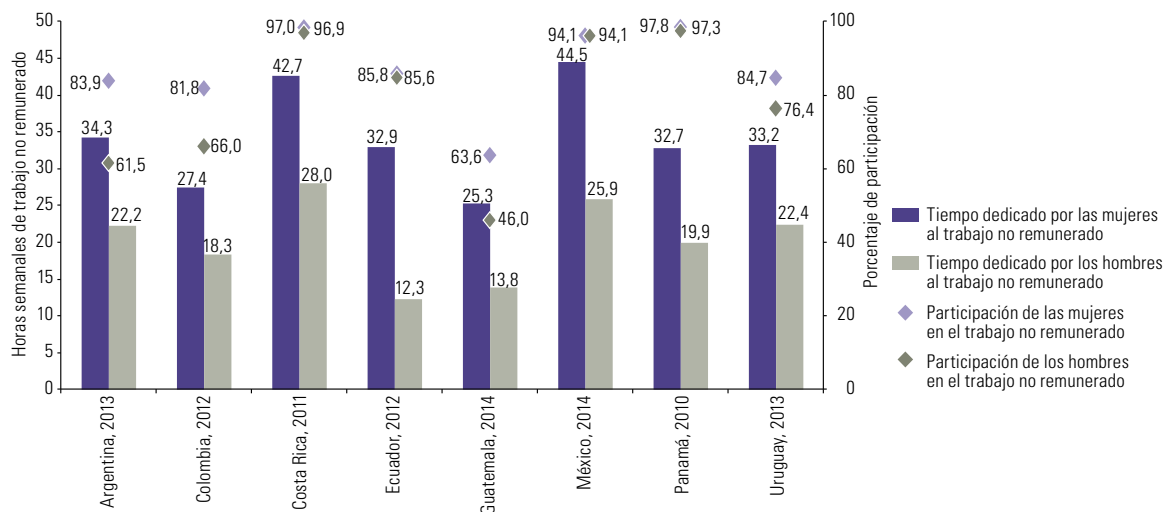
La etapa de la vejez no solo demanda políticas asociadas a los cuidados de las personas mayores, sino también nuevas propuestas de políticas sociales que garanticen un envejecimiento activo<sup>5</sup>. Los datos sobre el uso del tiempo según la etapa vital muestran, además, que la división de tareas en el interior de los hogares se modifica muy poco aun después de la jubilación. En el gráfico II.7 se observa que, a pesar de que la brecha de género de la participación se acorta a medida que las personas envejecen, las diferencias en lo que respecta al tiempo dedicado al trabajo no remunerado continúan presentes incluso después del período de actividad laboral, tal como se percibe en hombres y mujeres jubilados.

El trabajo reproductivo, a diferencia del trabajo productivo, se caracteriza por entremezclarse con la parte personal y afectiva de la existencia a lo largo de toda la vida. Mientras la trayectoria laboral de los asalariados, principalmente en el caso de los hombres, se concibe como un proyecto a largo plazo, individualizado, ascendente y que culmina con la jubilación, la trayectoria del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado es para las mujeres un proyecto colectivo que incluye a su familia y no culmina hasta la vejez o la propia muerte (Durán, 1986). En la vejez, los hombres, habituados a participar en los espacios públicos, buscan nuevos modelos que les permitan transitar de sus actividades en el mercado laboral a un nuevo esquema de recreación y participación en el ámbito público (Durán, 2008a). Para las mujeres resulta más difícil desligarse de las obligaciones del trabajo doméstico y de cuidados (como se muestra en el gráfico II.7), lo cual limita su participación en espacios públicos y en actividades que les permitan relacionarse socialmente y continuar desarrollando sus intereses personales. Es importante tomar en cuenta la información sobre el uso del tiempo durante la vejez para adaptar la oferta de programas a las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres, y así garantizar su continuo crecimiento mental, físico, social y emocional. Es fundamental incluir actividades que permitan adaptarse a esta etapa de la vida mediante la adquisición de nuevos conocimientos sobre la salud y capacidades que ayuden a mantener un sentido de identidad, control y propósito y que permitan a las personas mayores relacionarse socialmente (OMS, 2015).

<sup>5</sup> El envejecimiento activo ha sido definido por la Organización Mundial de la Salud como “un proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas a medida que envejecen” (OMS, 2015).

■ **Gráfico II.7**

**América Latina (8 países): tiempo dedicado al trabajo no remunerado<sup>a</sup> y tasa de participación de la población jubilada, según sexo**  
(En horas semanales y porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas sobre el uso del tiempo de los respectivos países.

**Nota:** Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, aún no es posible la comparación entre los países; el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en el interior de cada país. Los datos corresponden al total nacional, excepto en Costa Rica, donde corresponden a la Gran Área Metropolitana.

<sup>a</sup> El trabajo no remunerado se refiere a aquel que se realiza sin recibir pago alguno por ello y se mide cuantificando el tiempo que una persona dedica al trabajo para autoconsumo de bienes, al trabajo doméstico no remunerado y el trabajo no remunerado de cuidados para el propio hogar o en apoyo a otros hogares, al trabajo no remunerado para la comunidad y al trabajo voluntario. En la encuesta de la Argentina no se incluyen preguntas relacionadas con el autoconsumo de bienes. La participación en el trabajo no remunerado se calcula como el porcentaje de personas que declaran desempeñar al menos una actividad de este tipo sobre el total de la población jubilada de cada sexo.

No obstante, el análisis del uso del tiempo aporta también información sobre la faceta de las mujeres mayores como cuidadoras, además de receptoras de cuidados. En el gráfico II.8 se observa que, en todos los países con información disponible sobre las personas de 65 años de edad o más, las tareas no remuneradas de cuidado, ya sea a miembros del propio hogar o a personas de otros hogares, recaen en mayor medida sobre las mujeres.

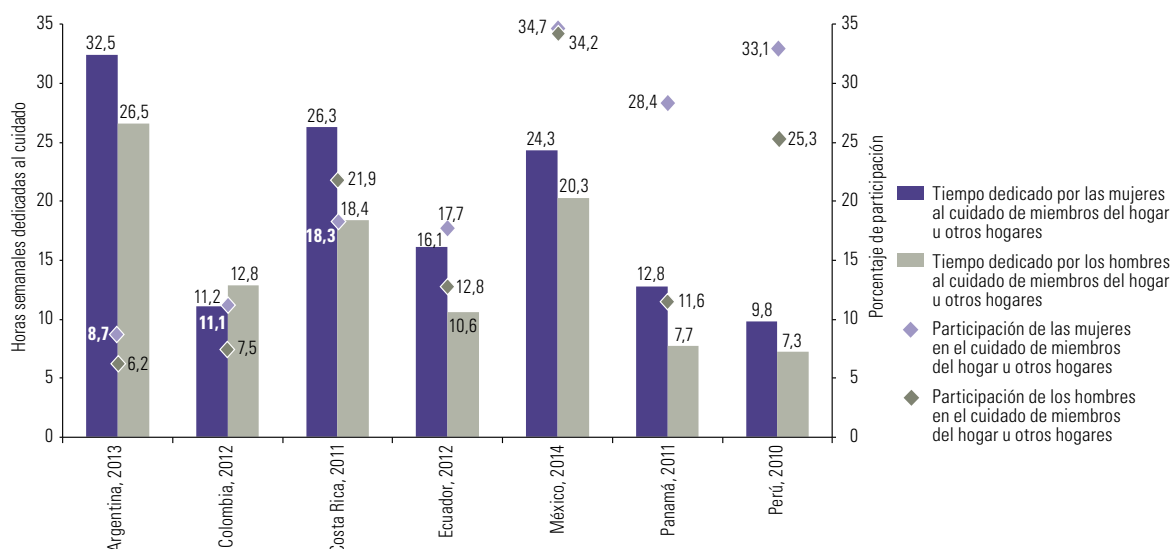
Uno de los fenómenos que ha generado el aumento de la esperanza de vida es la convivencia de distintas generaciones contemporáneamente, lo que, sumado a una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral, ha hecho que las familias adopten distintos arreglos para cubrir los cuidados necesarios en los hogares. Entre estos arreglos destaca la provisión de cuidados por parte de las abuelas o mujeres mayores, que prestan sus servicios para cubrir las necesidades de cuidado de las generaciones más jóvenes y así liberar el tiempo de otras mujeres (hijas, nueras, sobrinas o vecinas) que ingresan al mercado laboral. Es una actividad muchas veces considerada como voluntaria, pero que refleja las fuertes expectativas de la sociedad en cuanto al uso del tiempo por parte de estas mujeres y a la idoneidad de su rol como cuidadoras, al tener experiencia en estas actividades. Esto es un claro ejemplo de cómo se acentúan las desigualdades de la distribución del tiempo en el caso de las mujeres en esta etapa de la vida; posiblemente, estas mujeres tuvieron una menor participación laboral durante su vida adulta y, por ende, gozan de menos prestaciones

sociales asociadas al empleo, lo que las coloca en una situación de mayor dificultad para acceder a servicios de cuidado. Es una lógica perversa que deja desprovistas de servicios a personas que llevan toda su vida cubriendo estas necesidades (Gómez, 2008).

### ■ Gráfico II.8

#### **América Latina (6 países): tiempo dedicado al cuidado<sup>a</sup> de miembros del hogar u otros hogares y tasa de participación por parte de la población de 65 años de edad o más, según sexo**

(En horas semanales y en porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas sobre el uso del tiempo de los respectivos países.

**Nota:** Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, aún no es posible la comparación entre los países; el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en el interior de cada país. Los datos corresponden al total nacional, excepto en Costa Rica, donde corresponden a la Gran Área Metropolitana.

<sup>a</sup> El cuidado se refiere a toda actividad de apoyo a miembros del hogar u otros hogares clasificada dentro de la gran división 4 y el grupo 512 de la CAUTAL. La participación en el cuidado se calcula como el porcentaje de personas que declaran desempeñar al menos una actividad relacionada con el cuidado de miembros de su hogar u otros hogares sobre el total de la población de 65 años de edad y más de cada sexo.

## Parte A.2 Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible (CEPAL, 2016), Cap. II, Sec. D, pp. 56-63.

### D. Las políticas públicas y la economía del cuidado

El principal aporte de visibilizar lo invisible del trabajo no remunerado a través de su valorización económica es la formulación de políticas públicas de reconocimiento y redistribución de las tareas no remuneradas. En este sentido, algunos países de la región han utilizado la información proveniente de las encuestas de uso del tiempo para el diseño de políticas integradas que comprendan servicios, tiempos, recursos y regulaciones para el cuidado, tanto para quienes lo requieren como para quienes lo proveen.

Es importante subrayar que la valorización económica del trabajo no remunerado puede tener interesantes usos en el diseño, el seguimiento y la evaluación de políticas de empleo, ya que el volumen de trabajo no remunerado que se realiza en los hogares indica la existencia de nichos en el mercado laboral y una demanda insatisfecha de servicios de cuidados, área en la que se

puede actuar mediante políticas de empleo, capacitación y profesionalización en estos sectores de actividad. La información también es útil para las políticas de seguridad social, dado que muchas de las lagunas que presentan las cotizaciones de las mujeres se deben a los momentos de la vida en que han tenido que dedicarse en forma exclusiva al trabajo no remunerado.

Las políticas de alivio de la pobreza, de educación, de transporte e infraestructura y de salud podrían verse muy beneficiadas por el uso de la información que proviene de las encuestas de uso del tiempo y que reporta los tiempos que los miembros de los hogares invierten en la educación y el apoyo escolar a niños, niñas y adolescentes, en la salud propia y también en la atención y el acompañamiento de las personas dependientes del hogar para asistir a centros médicos, realizar terapias o administrar medicinas. Sin duda, esta información puede tornarse muy valiosa a la hora de diseñar acciones que aumenten el bienestar de mujeres y hombres. Así, la información y la valorización económica del trabajo no remunerado indefectiblemente aportan a la elaboración de políticas para alcanzar la igualdad y el desarrollo sostenible en la región.

También esta información puede ser de utilidad para el diseño de políticas económicas ya que estas no son neutras en términos de género, porque se inscriben dentro de un determinado conjunto de relaciones distributivas y sistemas institucionales que operan en una estructura social atravesada por relaciones de género y de poder en la que hombres y mujeres ocupan diferentes posiciones económicas. En este marco, las políticas fiscales tienen un importante potencial como herramientas para enfrentar las desigualdades entre hombres y mujeres y producir impactos diferentes en sus vidas.

Resulta fundamental incorporar al análisis de las políticas económicas la dimensión de género, no solo para potenciar su entendimiento, sino también para darles seguimiento, implementar su monitoreo y realizar evaluaciones periódicas de las acciones llevadas a cabo. Esto implica aplicar una mirada de género, comprendiendo las situaciones e impactos diferenciados entre hombres y mujeres en la formulación de la política, su implementación y su evaluación, teniendo presente en cada una de las etapas que las necesidades de partida y los efectos logrados con acciones del Estado pueden tener consecuencias diversas en la vida de hombres y mujeres, potenciando o limitando sus posibilidades de ejercicio de la ciudadanía plena y la autonomía.

## **E. Los ingresos y el uso del tiempo: el trabajo doméstico y de cuidados en el centro de la ecuación**

Así como el lema “lo personal es político”, levantado por el movimiento feminista, llamó la atención sobre fenómenos domésticos en torno a los cuales se debían formular políticas públicas, hoy los avances en la región muestran que el tiempo es político. La formulación e implementación de políticas públicas de redistribución es imprescindible para la igualdad de género y el desarrollo sostenible.

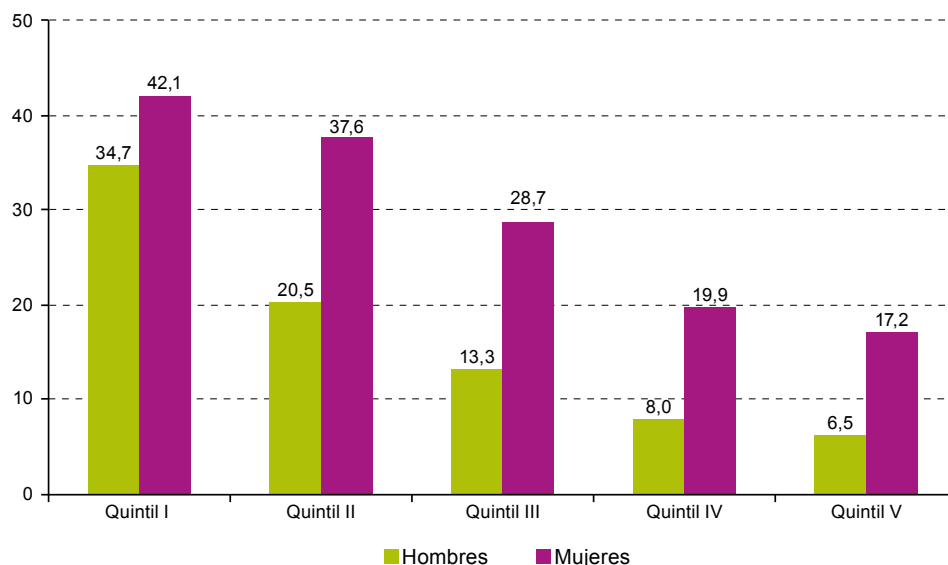
La pobreza monetaria y la falta de tiempo conforman un círculo vicioso que resulta muy difícil de superar sin políticas especialmente dirigidas a fortalecer la autonomía económica de las mujeres. La carga del trabajo no remunerado que se les asigna culturalmente entorpece sus posibilidades de acceso al mercado laboral y se hace aún más pesada, demandando mayor dedicación de tiempo, en los hogares que necesitan aumentar sus ingresos por encontrarse en situación de pobreza. Los hogares de los primeros deciles de ingresos son los que registran mayor número de miembros dependientes del cuidado de terceros (principalmente niños y niñas, y personas con discapacidad o enfermedades crónicas). Las mujeres de estos hogares tienen mayores responsabilidades sobre un gran número de personas dependientes y una demanda de tiempo de trabajo doméstico y de cuidados que limita la búsqueda de empleo y las posibilidades de inserción y permanencia en el mercado de trabajo, o las

conduce a aceptar trabajos de mala calidad porque se encuentran cerca de sus hogares o tienen horarios más flexibles. Entre los hogares más pobres del primer quintil de ingresos, un 42,1% de las mujeres mayores de 15 años no tienen ingresos propios y se dedican al trabajo doméstico no remunerado; en el quinto quintil, este porcentaje disminuye al 17,2% (véase el gráfico II.9). De este modo, toma forma la brecha entre las mujeres según sus ingresos y los de sus hogares.

Las asimetrías entre hombres y mujeres tienen un componente monetario, pero también un componente vinculado a la dedicación a distintos tipos de trabajos. Por ello, el análisis de los ingresos se torna insuficiente para entender la pobreza, en particular la que afecta a las mujeres, y para comprender uno de los principales mecanismos de desigualdad de género en nuestras sociedades. Es fundamental combinar la dimensión de los recursos monetarios con la dimensión del uso del tiempo para formular políticas redistributivas que rompan el círculo vicioso entre la carencia de ingresos y la carencia de tiempo, y así poder avanzar hacia un desarrollo sostenible con igualdad y participación.

■ **Gráfico II.9**

**América Latina (promedio ponderado de 18 países): población de 15 años o más sin ingresos propios, por sexo y quintiles de ingreso del hogar, alrededor de 2014**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Las mediciones tradicionales de la pobreza (según los ingresos de los hogares) resultan limitadas, ya que los ingresos no garantizan autonomía cuando su monto es insuficiente para garantizar el bienestar; además, se basan en un cálculo per cápita que no necesariamente se condice con la distribución real de los recursos monetarios en el hogar, dada la jerarquía de género presente en las relaciones familiares. Dicho cálculo implica suponer una distribución igualitaria de los ingresos y de las decisiones sobre ellos, ocultando la falta de autonomía y la dependencia de las mujeres que no desempeñan actividades remuneradas debido a su dedicación al trabajo doméstico y al cuidado de otros, e incluso obviando las relaciones de poder presentes en las conformaciones familiares. Por esto es necesario incorporar nuevas mediciones que incluyan problemáticas que tradicionalmente han estado invisibilizadas, como la disponibilidad de tiempo de los miembros del hogar para llevar a cabo distintas actividades y trabajos, y la relación entre el trabajo remunerado y el no remunerado.

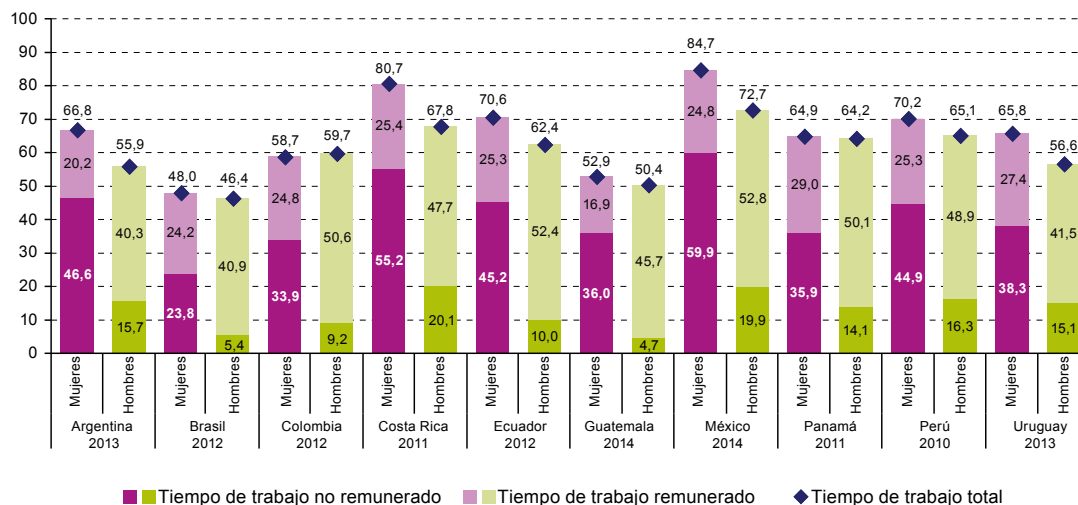
Un elemento central para analizar las brechas de género en el bienestar refiere entonces al uso del tiempo y la distribución del trabajo no remunerado dentro de los hogares. Esto se torna aún más importante para las mujeres que tienen entre 20 y 59 años, por tratarse de un rango etario en que se superponen la edad reproductiva y la productiva, lo que genera tensiones en un contexto adverso.

En la actualidad, 19 países de la región han hecho algún intento de medir el uso del tiempo. Si bien las encuestas de uso del tiempo disponibles no son comparables, ya que cada país ha puesto distintos énfasis y establecido objetivos diferentes en sus relevamientos, es posible afirmar que en todos los casos las tendencias son similares y las brechas de género son congruentes<sup>6</sup>. Las mujeres dedican más del triple de tiempo al trabajo no remunerado que los hombres, y también dedican más tiempo al trabajo total (remunerado y no remunerado) (véase el gráfico II.10).

Junto con las encuestas de uso del tiempo, otro importante avance lo constituye la información que en las últimas ediciones de las encuestas de hogares relevan los temas de empleo con perspectiva de género. Algunos países han incorporado preguntas sobre los motivos por los cuales una persona, teniendo edad para hacerlo, no está en el mercado laboral. Las categorías de las respuestas han ido adquiriendo perspectiva de género y en al menos diez países, de una u otra forma, aparece la opción de identificar razones relacionadas con los cuidados familiares o las personas dependientes. El análisis de las respuestas permite una vez más encontrar una brecha importante entre los hombres y las mujeres que aducen esta razón, de forma coherente con el tiempo que estas dedican a ese tipo de trabajo. Este nuevo conocimiento conduce a que las políticas activas de empleo tengan que contemplar, además de factores endógenos o de crecimiento económico del mercado laboral, aspectos culturales vinculados a las responsabilidades familias y a los hogares, teniendo presente la división sexual del trabajo.

■ Gráfico II.10

**América Latina (10 países): tiempo destinado al trabajo total, remunerado y no remunerado de la población de 20 a 59 años, por sexo, alrededor de 2014<sup>a</sup>**  
(En horas semanales)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo de los respectivos países.

<sup>a</sup> Datos a nivel nacional, excepto en el caso de Costa Rica, en que corresponden a la Gran Área Metropolitana.

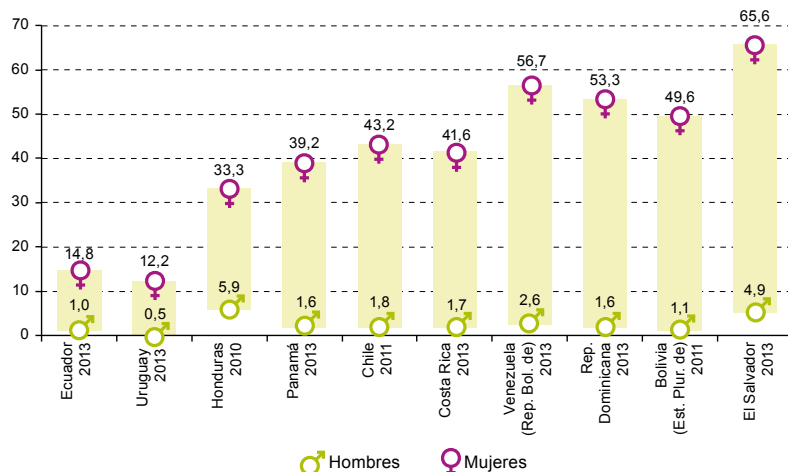
<sup>6</sup> Las metodologías utilizadas hasta el momento por los países para levantar encuestas de uso del tiempo son heterogéneas, tanto en los propósitos que persiguen como en el procedimiento de recolección y las clasificaciones que emplean. También tienen diferencias en términos de los tamaños muestrales, la cobertura geográfica y las posibilidades de realizar desagregaciones (CEPAL/INEGI/INMUJERES/ONU-Mujeres, 2016).



■ Gráfico II.11

**América Latina (10 países): población de 20 a 59 años que se encuentra fuera del mercado laboral por razones familiares, alrededor de 2013**

(En porcentajes)



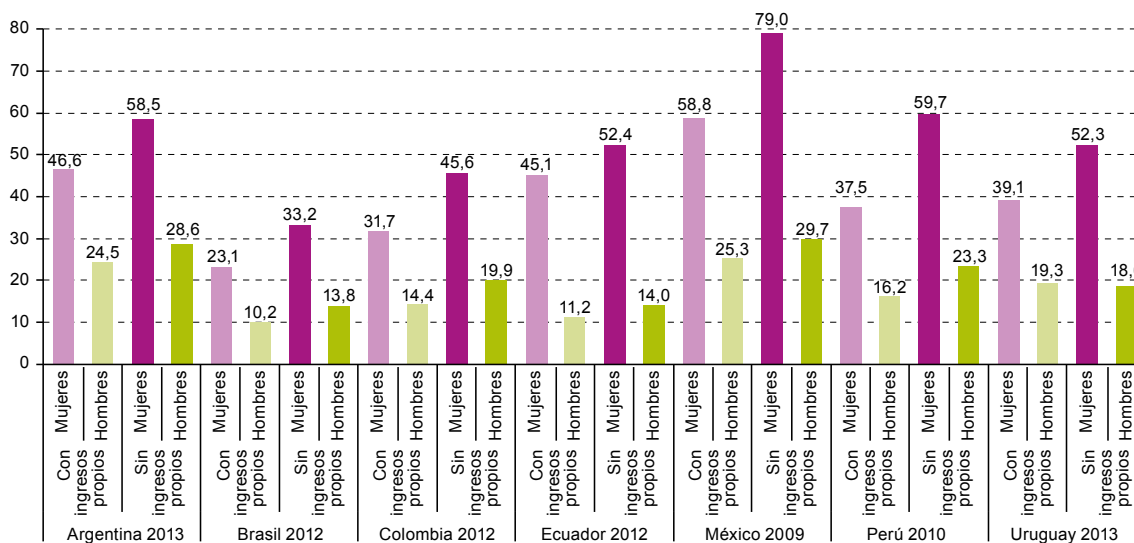
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Al analizar dos recursos cruciales para superar la pobreza monetaria, como los ingresos y el tiempo, se observa que, si bien las mujeres están fuertemente afectadas por la carencia de ingresos, el tiempo está distribuido aun más desigualmente. De este modo, es posible afirmar que las asimetrías entre hombres y mujeres tienen un componente monetario, pero además tienen como componente la dedicación a distintos tipos de trabajo, que acentúa la brecha de género en los hogares.

■ Gráfico II.12

**América Latina (7 países): tiempo de trabajo no remunerado de la población de 20 a 59 años con y sin ingresos propios, por sexo, alrededor de 2013**

(En horas semanales)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo de los respectivos países.

El gráfico II.12 muestra que en el grupo de mujeres sin ingresos propios el tiempo de trabajo no remunerado es mayor respecto del de las mujeres que sí tienen ingresos propios. Estas, sin embargo,

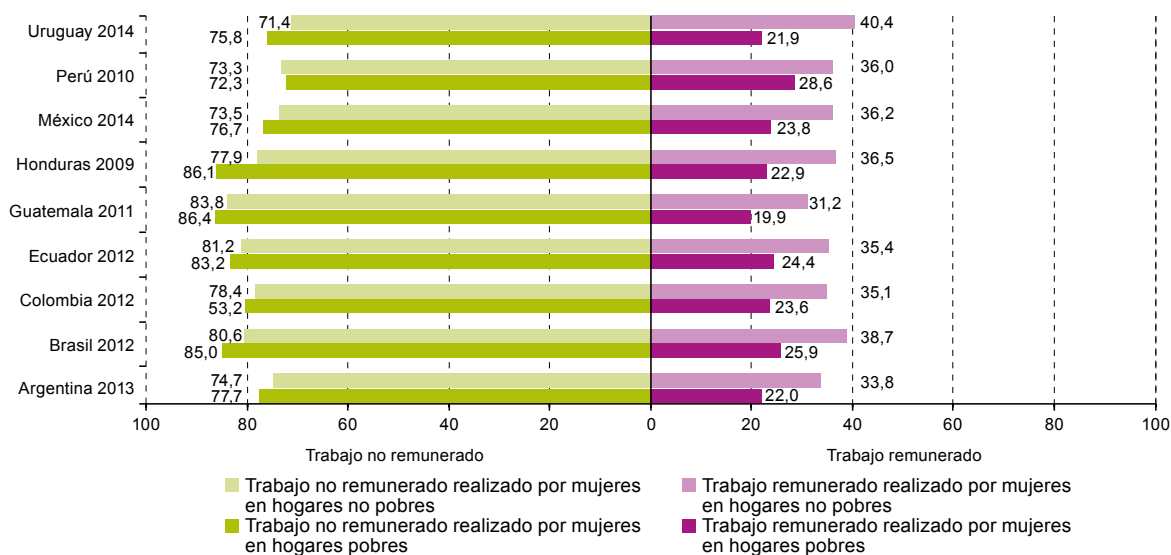
deben destinar una parte significativa de esos ingresos propios a pagar a otras mujeres para realizar el trabajo de cuidado y reproducción doméstica. Actualmente, para trabajar remuneradamente fuera del hogar una mujer deja a otra mujer trabajando en el hogar de manera remunerada o no, ya que no se observa una alta participación de los hombres en el trabajo no remunerado. Con ello se reproducen las brechas de género y se rigidizan las barreras de acceso de las mujeres en su conjunto a la actividad y autonomía económica.

Un aspecto a destacar para la formulación de políticas públicas es que, si bien las mujeres disminuyen su carga de trabajo no remunerado al obtener ingresos, principalmente por la posibilidad de comprar en el mercado algunos servicios y productos tecnológicos que facilitan el trabajo y ahorran tiempo, no por ello disminuye la brecha de género. La diferencia entre hombres y mujeres en el número de horas destinadas al trabajo no remunerado sigue siendo muy amplia, independientemente de la edad, el estado civil y la ocupación (CEPAL, 2009), y solo se explica por el orden de género dominante. Es muy importante tener esto en cuenta porque, si bien las políticas que promueven el acceso de las mujeres al mercado de laboral u otras fuentes de ingresos propios pueden incidir en una disminución de su carga de trabajo no remunerado, si no se acompañan de políticas que incentiven la corresponsabilidad entre hombres y mujeres dentro del hogar, no se superarán las desigualdades de género hoy vigentes en este ámbito. Para avanzar hacia una mayor igualdad, es fundamental formular políticas culturales, de tiempo y económicas que apoyen a los hombres en un cambio de comportamiento para que asuman el trabajo doméstico y de cuidado.

La mayor cantidad de tiempo dedicado por las mujeres al trabajo no remunerado es una realidad generalizada, pero también estratificada a nivel socioeconómico (véase el gráfico II.13). Las mujeres dedican más tiempo al trabajo no remunerado en los hogares de los quintiles más pobres; entre otras cosas, esto tiene que ver con el tamaño y la relación de dependencia presente en estos hogares. Las diferencias son importantes, ya que mientras en los hogares del primer quintil las mujeres dedican hasta 65 horas semanales al trabajo no remunerado, las del quinto quintil dedican entre 20 y 40 horas semanales, dependiendo del país que se analice. En el caso de los hombres, no se observan diferencias significativas entre los niveles de ingresos de los hogares en cuanto al tiempo dedicado al trabajo no remunerado. Esto implica que la brecha de género se torna más grande e injusta al superponerse con brechas económicas.

■ **Gráfico II.13**

**América Latina (9 países): proporción del trabajo remunerado y no remunerado realizado por las mujeres de 20 a 59 años, según situación de pobreza, alrededor de 2014**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo de los respectivos países.

Esta situación es claramente regresiva; además, se prevé un aumento de las poblaciones dependientes por envejecimiento, enfermedades crónicas y discapacidad, debido a los cambios demográficos que está experimentando la región, ya que la denominada “crisis de los cuidados” (CEPAL, 2009) tiene una de sus raíces en los profundos cambios de la estructura de edades en las sociedades latinoamericanas, producto del descenso segmentado de la fecundidad y del aumento de la esperanza de vida (Rossel, 2016). Esto genera una claro incremento de las demandas de cuidados de la población, sin que haya una oferta pública de servicios acorde con las necesidades de los hogares con menos recursos que no pueden acceder a cierto tipo de soluciones, altamente segmentadas, que ofrece el mercado.

Las mujeres realizan entre el 71% y el 86% del total de trabajo no remunerado que demandan los hogares, dependiendo del país. En todos los países de la región con información disponible, las mujeres en hogares pobres tienen una mayor carga de trabajo no remunerado. En el caso de los hombres, pertenecer o no a un hogar pobre no tiene mayor consecuencia en la proporción de trabajo sin remuneración que realizan. Como ya lo ha planteado la CEPAL, no se verifican grandes divergencias según el estado civil, el nivel educativo, la condición de actividad o el grupo etario entre los hombres. Esto muestra la gran resistencia al cambio de la división sexual del trabajo que está presente en los hombres de manera individual y en la sociedad de manera colectiva ante la falta de políticas y programas que conduzcan a la redistribución del trabajo doméstico y de cuidado, y, por lo tanto, a la redistribución del uso del tiempo. Es importante que las políticas de superación de la pobreza no refuercen los roles de género actuales, ya que las prestaciones que demanden actividades relacionadas al trabajo no remunerado, principalmente de cuidado, podrían sobrecargar más aún a las mujeres sin modificar la distribución del trabajo total en términos de género.

Entre las razones que limitan la capacidad de las mujeres de incorporarse al mercado laboral plenamente y así generar ingresos propios que les permitan superar la pobreza, están las responsabilidades familiares, especialmente las tareas de cuidado.

La inflexibilidad observada en el tiempo que dedican los hombres a actividades de trabajo no remunerado, independientemente de la participación de las mujeres en el mercado laboral y la contribución a los hogares con sus ingresos, requiere de políticas que, además de articular el trabajo remunerado y no remunerado, reformulen los roles tradicionales. Es decir, no solo se trata de mejorar la inserción (y permanencia) de las mujeres en el mercado laboral y su posibilidad de proveer ingresos monetarios al hogar, sino también de promover el rol de los hombres como cuidadores y su participación en otras tareas necesarias para la reproducción social.

En términos de acción pública, del análisis se desprenden dos frentes en los que formular políticas de igualdad; por un lado, políticas redistributivas en términos monetarios que atiendan la falta de ingresos de las mujeres; por otro, políticas relativas a la redistribución del tiempo como recurso clave para la superación de la pobreza y el desarrollo personal y laboral de las mujeres. Las políticas públicas para la erradicación de la pobreza deben considerar la distribución de los tiempos de trabajo y no reforzar los roles de género actuales. Esto implica establecer una relación equilibrada o compatible para hombres y mujeres entre el trabajo remunerado y el no remunerado, y promover la corresponsabilidad del cuidado tanto en el espacio privado como en el ámbito de las relaciones laborales y de la prestación de servicios por parte del mercado y del Estado.

## **1. Hacer visible lo invisible**

El esfuerzo que han realizado los países de la región por visibilizar económicamente el aporte de los hogares a la economía nacional mediante la valorización de los servicios que producen y que no se ven reflejados en la frontera de la producción de las cuentas nacionales ha sacado a la luz situaciones que permanecían ocultas para la política pública.

La revisión del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) 1993 introdujo la posibilidad de construir cuentas satélite en el marco central de las cuentas nacionales, con el propósito de brindar una imagen integrada de un campo específico de la actividad económica, expandiendo ampliamente la capacidad analítica de las cuentas nacionales, pero sin sobrecargar ni afectar el sistema central. Estas cuentas satélite habilitan el uso de elementos complementarios o conceptos alternativos que permiten poner de manifiesto y describir con mayor profundidad aspectos que están ocultos o se observan de forma limitada en el marco central.

Los pasos requeridos para incluir el trabajo no remunerado en el sistema de cuentas nacionales son: i) cuantificar el trabajo no remunerado, ii) valorizar el trabajo no remunerado y iii) construir la cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares.

## 2. La valorización del trabajo no remunerado y el Sistema de Cuentas Nacionales

En los países en los que se ha calculado el valor económico, a precios de mercado, de los bienes y servicios que se producen en el ámbito de los hogares a través del trabajo no remunerado, considerando el tiempo y el trabajo que las mujeres, en especial, aportan a las economías nacionales, se observa que, en promedio, este valor asciende a un quinto del producto interno bruto.

Para lograr la autonomía económica de las mujeres es necesario replantear la actual distribución de la carga de trabajo con nuevas políticas en pro de la igualdad. Esto requiere que se reconozca y valore el aporte que supone el trabajo que se realiza de manera no remunerada en el interior de los hogares a la producción total del país.

Las tareas domésticas y de cuidado constituyen un soporte para las sociedades y tienen un gran impacto en el bienestar y el potencial de desarrollo de los países. Sin embargo, la limitada definición del ámbito de la producción del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) deja fuera del marco central del análisis macroeconómico los servicios domésticos y de cuidado producidos y consumidos por los miembros del propio hogar. Esto oculta el peso de estas actividades en la economía y perpetúa las relaciones económicas y de poder. Debido a la importancia que tienen las cuentas nacionales para el análisis económico, la toma de decisiones y la formulación de políticas, la no inclusión de estas actividades repercute sobre la distribución de los recursos y beneficios derivados de esa producción. Si no se reconoce esta esfera de la economía y no se analiza su impacto, las desigualdades tenderán a mantenerse o profundizarse. La invisibilidad del aporte de las mujeres a la economía y al desarrollo se convierte en una desventaja para el acceso a recursos económicos y de protección e impide alcanzar la igualdad de género (Gómez, 2008).

La valorización del trabajo no remunerado en el marco del SCN permite obtener una medida más precisa de lo que produce la sociedad (visibilizando una parte de la economía que había permanecido oculta), así como incorporar el aporte de este tipo de trabajo al análisis macroeconómico y a la toma de decisiones. Además, favorece el análisis de la interacción entre las esferas de la economía de los hogares y del mercado.

La revisión del SCN llevada a cabo en 1993 introdujo la posibilidad de añadir cuentas satélite al marco central de las cuentas nacionales con el propósito de obtener una imagen integral de un campo específico de la actividad económica, expandiendo de forma flexible la capacidad analítica de las cuentas nacionales sin sobrecargar o afectar el sistema central. Las cuentas satélite admiten el uso de elementos complementarios o conceptos alternativos para poner de manifiesto y describir con mayor profundidad aspectos que están ocultos o se observan solo de forma limitada en el marco central. Los pasos requeridos para incluir el trabajo no remunerado en el sistema de cuentas nacionales son: i) cuantificarlo, ii) valorizarlo y iii) construir la cuenta satélite del trabajo

no remunerado de los hogares (CEPAL, 2016a). Las encuestas sobre el uso del tiempo brindan la información necesaria para cuantificar el trabajo no remunerado. A la hora de valorizar el trabajo no remunerado, los países han utilizado distintas metodologías, como se muestra en el cuadro II.1.

■ Cuadro II.1

**América Latina (8 países): valor económico del trabajo no remunerado de los hogares**

País	Año	Salarios utilizados para la valorización económica del trabajo no remunerado	Proporción del trabajo no remunerado con relación al PIB nacional (en porcentajes)		
			Total	Mujeres	Hombres
Colombia	2012	Costo de reemplazo, salario especialista obtenido a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares	20,4	16,3	4,1
Costa Rica <sup>a,b</sup>	2011	Costo de reemplazo, salario híbrido obtenido a partir de la Encuesta Nacional de Hogares	15,7	11,5	4,3
Ecuador	2012	Costo de reemplazo, salario híbrido obtenido a partir de las tablas de oferta y utilización del Banco Central del Ecuador	15,2	11,8	3,4
El Salvador	2010	Costo de reemplazo, salario híbrido obtenido a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	18,3	14,5	3,9
Guatemala	2014	Costo de reemplazo, salario generalista obtenido a partir de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos	18,8	16,3	2,5
México	2014	Costo de reemplazo, salario híbrido a partir de las remuneraciones medias por actividad económica del Sistema de Cuentas Nacionales de México	24,2	18,0	6,2
Perú	2010	Costo de reemplazo, salario híbrido a partir de las tablas de oferta y utilización y la matriz de empleo equivalente	20,4	14,1	6,3
Uruguay <sup>a</sup>	2013	Costo de reemplazo, salario híbrido obtenido a partir de la Encuesta Continua de Hogares	22,9	16,3	6,6

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la valorización del trabajo no remunerado de cada uno de los países; Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador (INEC), “Cuentas satélite de trabajo no remunerado de los hogares 2011-2013, Ecuador”, 2014 [en línea] <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/cuenta-satelite-de-trabajo-no-remunerado/>; Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI), “Trabajo no remunerado de los hogares”, Ciudad de México [en línea] <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/trnh/default.aspx>; Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI), Cuenta satélite del trabajo doméstico no remunerado, Lima, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), 2016 [en línea] [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1358/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1358/libro.pdf); Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer/Dirección General de Estadística y Censos/Banco Central de Reserva de El Salvador (ISDEMU/DIGESTYC/BCR), “Principales resultados del ejercicio de valorización del trabajo no remunerado de los hogares”, documento presentado en el Seminario Reconocimiento y Provisión de Cuidados: Desafíos para una Política Integrada en El Salvador, San Salvador, 2016; I. Sandoval y L. González, “Estimación del valor económico del trabajo no remunerado en Costa Rica. Resultados e ilustración metodológica”, Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 30, N° 3, Colegio de México, septiembre-diciembre de 2015 [en línea] [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0186-72102015000300691&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0186-72102015000300691&lng=es&nrm=iso&tlng=es).

<sup>a</sup> En este cálculo no participó el organismo rector de las cuentas nacionales del país.

<sup>b</sup> Gran Área Metropolitana.

Para que estas mediciones sirvan de insumo a políticas y se traduzcan en una distribución más equitativa del trabajo no remunerado entre hombres y mujeres, han de formar parte de las estadísticas oficiales y elaborarse en forma periódica, interdisciplinaria e interinstitucional. En los países de la región que han desarrollado ejercicios de valorización económica del trabajo no remunerado realizado en los hogares y que han incorporado este trabajo a las cuentas satélite, se ha constituido una alianza virtuosa entre las oficinas de estadística y los bancos centrales, en su calidad de productores de información, y los mecanismos para el adelanto de las mujeres, como usuarios principales de la información. A través del trabajo interinstitucional se ha evaluado cómo realizar los cálculos, qué fuentes de información emplear y qué difusión darles. El camino no siempre ha sido fácil, ya que se requiere un lenguaje común que permita romper las desconfianzas institucionales,

fortalecer las capacidades de las instituciones involucradas y apropiarse del proceso y de los resultados para su difusión y uso.

México fue el primer país de la región en construir la cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares para visibilizar económicamente el aporte de los hogares al bienestar individual y a la economía. El valor económico del trabajo no remunerado de los hogares mexicanos equivalía en 2014 al 24,2% del producto interno bruto (PIB), un porcentaje superior a la participación individual de cualquier otra actividad económica del país.

Con el fin de complementar la información contenida en el marco central de la contabilidad nacional, Colombia, el Ecuador, Guatemala y el Perú también han establecido cuentas satélite que permiten cuantificar el aporte económico de las actividades no remuneradas que se realizan en los hogares para la provisión de servicios domésticos y de cuidados a miembros del propio hogar, otros hogares o la comunidad. Asimismo, El Salvador está en proceso de crear una cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares, y Costa Rica y el Uruguay han logrado grandes avances en el estudio de metodologías y ejercicios de valorización del trabajo no remunerado a partir de los datos de sus respectivas encuestas sobre el uso del tiempo.

La voluntad política de los encargados de la toma de decisiones, la acción de la sociedad civil y el marco jurídico son factores clave para potenciar la producción de información y su uso (Marco, 2012). Por ejemplo, en el caso de Colombia, la Ley N° 1.413 de 2010 regula la inclusión de la economía del cuidado en el Sistema de Cuentas Nacionales con el objetivo de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país. Esta Ley otorga al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) la responsabilidad de levantar la encuesta nacional sobre el uso del tiempo y calcular una cuenta satélite de la economía del cuidado. En los artículos 325 y 333 de la Constitución del Ecuador de 2008 se reconoce, dentro de la definición del sistema económico, el trabajo doméstico no remunerado de autosustento y de cuidado que se realiza en los hogares, el trabajo familiar y las formas autónomas de trabajo. En el caso del Perú, la aprobación de la Ley N° 29.700 fue clave para que en 2016 se llevara a cabo el primer cálculo oficial del valor económico que representa el trabajo doméstico no remunerado de los hogares y para que esta medición entrara a formar parte de las estadísticas oficiales del Perú.

Como se puede observar en el cuadro II.1, el valor económico del trabajo no remunerado de los hogares se encuentra entre el 15,2% y el 24,2% del PIB nacional de los países de la región.

Los resultados obtenidos en los países presentan una marcada brecha en la distribución de las responsabilidades no remuneradas en el interior del hogar. Si se considera el peso relativo del aporte de hombres y mujeres al PIB de los países de la región, el aporte de las mujeres se ubica entre el 70% (Perú) y el 87% (Guatemala). Esto muestra la importante contribución de las mujeres a la economía de los países y al bienestar de su población; a través del trabajo no remunerado, las mujeres cubren los servicios que de otra forma deberían ser realizados por otros miembros del hogar o garantizados por el Estado.

Es importante que los países sigan impulsando el desarrollo de las estadísticas necesarias para un análisis económico con enfoque de género. El desafío estadístico es avanzar hacia una mayor armonización de la información que permita comparar los datos en el tiempo y entre países. En este sentido, cabe destacar los conocimientos acumulados en la región en torno a la medición del trabajo no remunerado y la adopción de la CAUTAL como una herramienta para la armonización de estadísticas sobre el uso del tiempo. Tal como se establece en el SCN de 2008, “[c]uando varios países compilan cuentas satélite similares, el intercambio de experiencia puede dar lugar a un perfeccionamiento constante y al establecimiento de recomendaciones internacionales sobre aspectos particulares y, en última instancia, sugerir posibles modificaciones en el propio marco central del sistema” (Naciones Unidas, 2009).



La creación de la cuenta satélite del trabajo no remunerado realizado por los hogares no es un fin en sí mismo, sino un medio para comprender mejor las dinámicas económicas que tienen lugar dentro de los hogares, entre estos y con respecto al resto de la economía, lo que resulta fundamental para incorporar el enfoque de la economía del cuidado en el análisis del sistema económico en su conjunto. La información que se deriva de esta cuenta sirve de sustento para diseñar políticas que favorezcan una distribución más equitativa de la carga de trabajo entre hombres y mujeres, un acceso justo a los ingresos y otros beneficios de protección social en el caso de las mujeres y la asignación de recursos y el establecimiento de prioridades de política pública.

### 3. Reflexiones finales

Para garantizar el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe es necesario consolidar sociedades inclusivas, solidarias y justas (CEPAL, 2016a). Como ha manifestado la CEPAL, el actual estilo de desarrollo se ha vuelto insostenible y es necesario un cambio estructural progresivo que permita pasar de la cultura del privilegio a la cultura de la igualdad, no solo de naturaleza distributiva o de oportunidades, sino concebida desde los enfoques de derechos, de capacidades y de medios (CEPAL, 2016e). Para alcanzar este objetivo es necesario que el Estado sea más activo y decidido en políticas de vocación universalista. Es clave contar con instrumentos estadísticos que sean capaces de identificar aquellas áreas críticas que deben considerarse al implementar políticas públicas transformadoras, así como dar cuenta de los avances y retrocesos en la implementación de políticas basadas en datos empíricos, para contribuir a que los Estados de la región puedan desempeñar ese papel central en el cambio estructural progresivo (Bárcena, 2017).

La Agenda Regional de Género reconoce que la superación de la actual división sexual del trabajo es uno de los cuatro pilares fundamentales para alcanzar la igualdad de género y transitar hacia patrones de desarrollo basados en los derechos humanos, la autonomía de las mujeres y la sostenibilidad (CEPAL, 2017). Como se ha visto a lo largo del apartado, la asignación de roles basada en relaciones desiguales de poder y una injusta organización social del cuidado tiene fuertes implicancias en las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres, entre mujeres de distintos niveles socioeconómicos y entre territorios (Bidegain Ponte, 2017).

La Estrategia de Montevideo, aprobada por los Gobiernos de la región en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe celebrada en Montevideo en octubre de 2016, señala que para alcanzar el desarrollo sostenible se requieren sistemas de información, y establece una serie de medidas orientadas a la producción de estadísticas e indicadores con enfoque de género. En particular, destaca las encuestas sobre el uso del tiempo como un instrumento clave para la generación de datos que sirvan de insumo a la política pública con el objetivo de mejorar sustancialmente las medidas adoptadas para garantizar los derechos de las mujeres y su autonomía (CEPAL, 2017).

La información sobre el uso del tiempo en la región ha permitido abordar de manera integral y sistémica las múltiples dimensiones de las desigualdades, proporcionando datos empíricos sobre el desigual reparto del trabajo remunerado y no remunerado (Aguirre y Ferrari, 2014). Estos también han servido de insumo para calcular el valor económico del trabajo no remunerado y evidenciar que las mujeres, a través del trabajo doméstico y de cuidados, financian y sostienen las economías nacionales y muchas veces subsidian las limitadas políticas sociales en este terreno (Bidegain Ponte, 2017).

Es fundamental que la región aproveche los avances logrados en los últimos años en materia de producción estadística con perspectiva de género; sin embargo, todavía existe un largo camino



por recorrer. Es preciso avanzar en el perfeccionamiento de los instrumentos de recolección de datos, con miras a un mayor uso de la información que permita realizar las desagregaciones necesarias para esclarecer las situaciones que afectan de manera diferente a hombres y a mujeres durante todo el ciclo de vida y en distintas situaciones socioeconómicas y territorios. Para ello, encuestas como las de uso del tiempo deben formar parte de la planificación de las oficinas de estadística, de manera que se realicen con periodicidad y que cuenten con presupuesto.

Por otro lado, todos estos avances en materia de medición no lograrán cambios concretos si no se promueve el uso de la información para guiar la implementación de las políticas públicas de igualdad y si no se acompañan de estudios sobre el bienestar subjetivo asociado a la actual distribución del tiempo. Además de fortalecer los instrumentos de medición, es necesario fortalecer el análisis y las capacidades estadísticas de los responsables de la toma de decisiones para, como plantea la Estrategia de Montevideo, “transformar datos en información, información en conocimiento y conocimiento en decisión política (CEPAL, 2017)”.

**Parte B** Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016), Introducción, pp. 7-18.

## **F. Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe**

### **Introducción**

En la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), representantes de los gobiernos adoptaron el compromiso de medir el trabajo no remunerado, valorarlo e incluirlo mediante una cuenta satélite a las cuentas nacionales. Al respecto, la Plataforma de Acción de Beijing, establece que se deben “elaborar medios teóricos y metodológicos para incorporar perspectivas de género en todos los aspectos de la formulación de políticas económicas, [...] medir cuantitativamente el trabajo no remunerado que no se incluye en las cuentas nacionales y tratar de mejorar los métodos para que se analice su valor y se indique con exactitud en cuentas satélite u otras cuentas oficiales que se prepararán separadamente de las cuentas nacionales básicas pero en consonancia con éstas.” (Naciones Unidas, 1995).

El trabajo no remunerado de los hogares refiere a las actividades domésticas y de cuidado que realizan los miembros del hogar para el bienestar y la reproducción de todos ellos. Este tipo de trabajo es realizado principalmente por las mujeres, según muestran los datos obtenidos por medio de las diversas encuestas de uso del tiempo que se han llevado a cabo en los países de América Latina y del mundo. La división sexual del trabajo que hoy impera en las sociedades de la región se mantiene como factor estructural de las desigualdades e injusticias que afectan a las mujeres en los ámbitos de la familia, el mercado laboral y la participación política, por lo que se hace imprescindible contar con instrumentos de medición que permitan observar la distribución de las tareas cotidianas necesarias para la vida en sociedad, tanto en el ámbito público como en el privado.

En la región, los consensos alcanzados por los gobiernos en las tres últimas Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe<sup>7</sup> han dado impulso a un mayor compromiso de los países para la realización de encuestas sobre uso del tiempo y la construcción de la cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares, con el propósito de integrar esta esfera de la

<sup>7</sup> Particularmente el Consenso de Quito (2007), el Consenso de Brasilia (2010) y el Consenso de Santo Domingo (2013).

economía a la formulación de políticas públicas para la igualdad. En este marco, es notorio el aumento en los últimos años de la recolección de información sobre uso del tiempo: en la mayoría de la región ya existe por lo menos una medición del tiempo destinado al trabajo doméstico y de cuidado (Aguirre y Ferrari, 2014).

Junto con los acuerdos regionales sobre la agenda de igualdad de género, el Grupo de Trabajo sobre Estadísticas de Género de la Conferencia de Estadística de las Américas de la CEPAL<sup>8</sup> ha cumplido un papel destacado en el impulso de las mediciones de uso de tiempo, su desarrollo conceptual, metodológico, así como en la producción y difusión de documentos de análisis. Este Grupo fue propuesto por países miembros de la CEA en 2006. En la Cuarta Reunión de la CEA (Santiago de Chile, 2007) se aprobó su funcionamiento. El objetivo del Grupo es promover la producción, el desarrollo, la sistematización y la consolidación de la generación de información estadística y de indicadores de género para la formulación, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas. En este momento la coordinación está a cargo de México, a través del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI); la División de Asuntos de Género de la CEPAL actúa como Secretaría Técnica. El Instituto Nacional de las Mujeres de México (INMUJERES) y ONU-Mujeres funcionan como organismos asesores. Entre las actividades del Grupo se destaca el debate periódico entre representantes de gobierno, de organismos internacionales y de la academia, acerca de las metodologías y el análisis de la información sobre el uso del tiempo y el trabajo no remunerado en los hogares.

Desde el punto de vista técnico, el Grupo de Trabajo tiene un papel estratégico en el impulso, apoyo y seguimiento a la realización de encuestas de uso del tiempo en los países de la región, en sus avances conceptuales y en la recolección y el análisis de los datos para la formulación de políticas públicas de igualdad. Los encuentros internacionales de estadísticas de género<sup>9</sup> y las reuniones de especialistas en encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado<sup>10</sup> que se realizan cada año en México son parte del programa de trabajo del Grupo. Se han constituido en espacios que reúnen a quienes producen y utilizan la información para reflexionar, intercambiar experiencias y promocionar el uso de las estadísticas de género para las políticas que potencien la autonomía de las mujeres, principalmente la autonomía económica. La presente clasificación se ha nutrido de los fructíferos debates llevados a cabo en el contexto de cada una de estas instancias.

En este contexto y con el objetivo de disponer de una herramienta que se adaptara a las especificidades de la región, se elaboró la CAUTAL en el marco de las tareas del Grupo de Trabajo. Durante 2009 y 2010 en las reuniones del Comité Ejecutivo de la CEA se presentaron versiones preliminares del clasificador para comentarios de los países. En julio de 2010 se difunde una primera versión impresa<sup>11</sup> que recoge estos comentarios y se continúa el proceso de adaptación y consulta de la CAUTAL.

Las metodologías utilizadas hasta el momento por los países para levantar sus encuestas de uso del tiempo son heterogéneas, tanto en los propósitos que se persiguen como en el marco conceptual, el procedimiento de recolección que emplean, así como en las clasificaciones de actividades que han utilizado, la cobertura geográfica que han alcanzado y los indicadores que se

<sup>8</sup> Los países miembros del Grupo de Trabajo sobre Estadísticas de Género de la CEA son: Argentina, Bahamas, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guayana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Panamá, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>9</sup> Estos encuentros forman parte del programa de trabajo de Grupo desde su creación y se realizan en forma anual en Aguascalientes (México), ciudad donde se encuentra la sede del INEGI. En ellos se han debatido diversos temas a lo largo de sus 16 ediciones, como las estadísticas de violencia hacia las mujeres y los indicadores de participación política, salud, uso del tiempo y trabajo no remunerado.

<sup>10</sup> Estas reuniones se realizan en forma anual en la Ciudad de México. Surgieron como un espacio de intercambio entre especialistas regionales y el personal de los institutos nacionales de estadística para diseñar e implementar las encuestas de uso del tiempo y analizar sus resultados.

<sup>11</sup> Directrices y referentes conceptuales para armonizar las encuestas sobre uso del tiempo en América Latina y el Caribe, María Eugenia Gómez Luna, México, julio 2010.

han calculado y difundido. Existen experiencias utilizando el método de diario en 7 países (Argentina, Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Cuba, México y la Venezuela (República Bolivariana de)). Estas son experiencias tempranas y no fueron continuadas, en algunos casos sus evaluaciones posteriores no fueron del todo auspiciosas en términos de adecuación a las características culturales de los países de la región. En 14 países<sup>12 13</sup> se ha utilizado lista de actividades adosadas en forma de preguntas o módulos en encuestas de hogares ya existentes con metodología propia y generalmente que relevan temáticas de empleo y/o condiciones de vida. Las llamadas encuestas de propósitos múltiples han sido también instrumentos que han alojado preguntas o módulos de uso del tiempo en sus cuestionarios. Finalmente, las experiencias más recientes han relevado información a través de encuestas independientes (Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú), las cuales tienen un costo más elevado que las preguntas o módulos pero son mucho más exhaustivas en términos de detalle de actividades y los subcomponentes de cada tipo de trabajo no remunerado (de cuidados, doméstico, voluntario).

La CAUTAL ordena las actividades del trabajo no remunerado en función de la frontera de producción del Sistema de Cuentas Nacionales y sirve como insumo para la elaboración de los formularios utilizados para el relevamiento de información de las encuestas de uso del tiempo y su análisis. Este clasificador refleja las actividades que se realizan para la reproducción y el bienestar de los miembros de los hogares incorporando una perspectiva de género, ya que explicita y clasifica las actividades del trabajo no remunerado, hasta entonces invisibilizadas. Así, da cuenta de la división sexual del trabajo presente en los hogares, y en particular del tiempo total de trabajo<sup>14</sup>. En 2008 el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) propone el indicador de tiempo total de trabajo como medida crítica de la autonomía económica de las mujeres reflejando así la importancia de la medición del uso del tiempo para la elaboración de políticas de igualdad.

La CAUTAL es un instrumento clave para el fortalecimiento de las encuestas de uso del tiempo. Estas son de gran relevancia por su amplia capacidad analítica en distintos ámbitos de estudio, destacándose el análisis de género, los estudios sobre el vínculo entre pobreza, ingresos y tiempo<sup>15</sup>, los requerimientos nacionales e internacionales de datos sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado, y los nuevos requerimientos de estadísticas laborales derivadas de la resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo, aprobada por la CIET de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2013).

A nivel mundial, un antecedente importante de este clasificador de actividades es que las Naciones Unidas han coordinado la elaboración y actualización de la Clasificación Internacional de Actividades para Estadísticas sobre el Uso del Tiempo (ICATUS) con el objetivo de armonizar este tipo de mediciones. Sin embargo, esta clasificación se diseñó principalmente como una lista de actividades para relevamientos estadísticos en que se utiliza la metodología del diario de actividades. El uso de esta metodología no se extendió en América Latina, tal como ya se mencionó, por sus implicancias en términos de la percepción del tiempo en distintas zonas de la región, niveles de alfabetismo y costos de relevamiento.

Algunos hitos relevantes han sido clave en la revisión de la CAUTAL, entre ellos, la mencionada resolución de la CIET (OIT, 2013), el proceso de revisión de la ICATUS, las experiencias recientes de

<sup>12</sup> Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>13</sup> En 2016, luego de publicada la CAUTAL, se realizó la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo en Paraguay también con la metodología de lista de actividades.

<sup>14</sup> El tiempo total de trabajo es la suma del tiempo dedicado al trabajo remunerado o trabajo para el mercado y al trabajo no remunerado.

<sup>15</sup> Estas ideas han sido debatidas últimamente en actividades del Grupo de Trabajo tales como las reuniones de especialistas sobre uso del tiempo (México, junio 2014 y junio 2015) [en línea] [http://cedoc.inmujeres.gob.mx/Seminarios/utiempo/2015/Agenda\\_UTyTNR\\_2015.pdf](http://cedoc.inmujeres.gob.mx/Seminarios/utiempo/2015/Agenda_UTyTNR_2015.pdf) y los Encuentros Internacionales de Estadísticas de Género (Aguascalientes, septiembre 2015) [en línea] <http://www.inegi.org.mx/eventos/2015/genero/presentacion.aspx>.

los países de la región en el levantamiento de encuestas de uso de tiempo y las varias sesiones del Grupo de Trabajo sobre Estadísticas de Género.

Por lo tanto, la versión de la CAUTAL 2015, capitaliza el resultado de esa trayectoria que culminó con una consulta realizada a todos los países miembros con motivo de la reunión del Grupo de Trabajo efectuada en el marco del XVI Encuentro Internacional de Estadísticas de Género (Aguascalientes, 2015) que se extendió en forma virtual hasta fines de septiembre de 2015. Este proceso permitió consensuar un documento que fue llevado a la CEA.

En la actualidad, uno de los debates de mayor relevancia a nivel regional y mundial es el relativo a la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030. Esta agenda, recoge la igualdad de género como un componente estructural del desarrollo sostenible, con una mirada integral, que permite la participación y contribución de hombres y mujeres al desarrollo de los países. La subutilización de las capacidades de las mujeres, la feminización de la pobreza y los efectos no deseados de las políticas sobre las brechas existentes, demandan implementar la Agenda 2030 en todos los países mediante un enfoque transformador de igualdad de género que permita lograr la reducción de la desigualdad en todas sus expresiones. El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 5 es crucial en esta agenda y propone eliminar todas las formas de discriminación hacia las mujeres. Su meta 5.4 establece que se debe reconocer y valorar el trabajo no remunerado doméstico y de cuidados a través de la provisión de servicios públicos, infraestructura y políticas de protección social y la corresponsabilidad dentro de los hogares y las familias. En este contexto, la CAUTAL es un instrumento que posibilitará mejorar las mediciones del trabajo no remunerado y cumplir con la producción de indicadores de seguimiento de la Agenda que sean escogidos para esta meta. Por otra parte este debate tanto de la parte conceptual de la Agenda como de las decisiones respecto a sus indicadores de monitoreo y seguimiento, han involucrado a las oficinas nacionales de estadística de los países de la región, a sus autoridades y a sus equipos técnicos quienes son los principales constructores y usuarios de la CAUTAL. Esto hace que el instrumento esté en sintonía con los indicadores que los países y la región decidan calcular y difundir para mostrar avances o estancamientos en esta meta 5.4.

La versión de la CAUTAL 2015<sup>16</sup> fue adoptada por todos los países miembros de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe<sup>17</sup> durante su Octava Reunión en la ciudad de Quito entre el 17 y 19 de noviembre de 2015. Se espera que este clasificador, junto con las recomendaciones para su uso, sea una herramienta regional que permita la armonización de las estadísticas de uso del tiempo y la obtención de información para conocer mejor el trabajo que realizan hombres y mujeres y así contribuir al diseño de políticas públicas que promuevan y amplíen la autonomía económica de las mujeres y la igualdad de género.

La región cuenta hoy con un instrumento que ya ha sido utilizado por una serie de países en la región: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Guatemala, entre otros. Esto permitió avanzar en la mejora del instrumento y recoger las experiencias en su uso. A futuro, esta versión aprobada en la CEA podrá ser complementada a partir de las nuevas experiencias de medición del uso del tiempo y de elaboración de cuentas satélite que se calculen en los países.

El próximo paso para el Grupo de Trabajo, además de seguir monitoreando la aplicación de esta herramienta, es trabajar en una metodología para el cálculo de las cuentas satélite del trabajo no remunerado en los hogares, así como promover las encuestas de uso del tiempo en el Caribe y profundizar la cooperación técnica entre las subregiones.

<sup>16</sup> LC/L.4083(CEA.8/8).

<sup>17</sup> Ver [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40394/cea8-resolucion-19nov\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40394/cea8-resolucion-19nov_es.pdf).

## 1. Objetivos de la CAUTAL

El uso del tiempo y las actividades que las personas realizan durante períodos definidos están circunscritos a múltiples factores de orden social, económico y cultural, así como al marco jurídico e institucional de cada país. De manera más directa, las actividades y los tiempos que a ellas se dedican se enmarcan en un contexto formado por las condiciones materiales de la vivienda y su equipamiento, por el espacio territorial en donde se habita (zonas urbanas o rurales) y, desde luego, por las características propias de cada hogar y de sus miembros.

La CAUTAL ofrece la posibilidad de disponer de estadísticas ordenadas y significativas que aporten conceptos y categorías analíticas con capacidad para dar respuesta a los objetivos de las encuestas sobre uso del tiempo y realizar un estudio particularizado de las actividades. De esta manera, permite hacer visible las diferentes asignaciones de tiempo de las mujeres y de los hombres a las actividades de trabajo, remunerado y no remunerado, y a aquellas de carácter personal, y aporta insumos y evidencias para las políticas sociales y económicas.

Se trata de una herramienta para la planificación, el procesamiento, la presentación y el análisis de las encuestas de uso del tiempo. El uso de sus códigos garantiza la sistematización y estandarización, y es útil para el diseño de tabulaciones de resultados y la comparabilidad internacional. Clasifica todas las actividades principales que las personas pueden realizar en un período de referencia, a partir de datos recolectados mediante un cuestionario confeccionado sobre la base de actividades seleccionadas. El análisis está centrado en las actividades del trabajo remunerado y no remunerado, sin embargo, también existen categorías para las actividades personales. Esto permite disponer de un esquema integral de todas las actividades que se pueden realizar en un período determinado.

Los objetivos de esta clasificación son:

- i) presentar una visión integral de las actividades que las personas realizan y del tiempo que les dedican, que incluye el trabajo remunerado y no remunerado, asociado a las actividades productivas dentro y fuera del SCN y las actividades personales que pueden llevarse a cabo durante un período de referencia;
- ii) ofrecer una estructura cuya jerarquización y agrupación resulte adecuada para el análisis integral de los tiempos dedicados a cada una de las actividades principales durante un período determinado y de cada actividad en particular;
- iii) ofrecer una herramienta sustantiva para la armonización de las encuestas, estadísticas e indicadores sobre uso del tiempo y para fortalecer la comparabilidad internacional mediante indicadores como los del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe;
- iv) suministrar los insumos de información necesarios para valorar el trabajo no remunerado y desarrollar la cuenta satélite de los hogares;
- v) identificar y delimitar categorías analíticas que permitan el reconocimiento y la dimensión del trabajo total, remunerado y no remunerado, de manera integral, así como una tipificación de las actividades no remuneradas, domésticas y de cuidado de personas, y
- vi) presentar una taxonomía sobre las actividades de uso del tiempo, con enfoque de género, cimentada en conceptos y definiciones modernas para mejorar la calidad de la información y ampliar y fortalecer el análisis, así como la formulación y evaluación de las políticas públicas.

## 2. Mapa conceptual

El marco conceptual de la CAUTAL incorpora criterios económicos fundamentados en el SCN y parte de distinguir dos grandes conjuntos: las actividades productivas, vinculadas a la producción de bienes y servicios, y las actividades no productivas o personales. A su vez, las actividades productivas se dividen en aquellas cuyos resultados en términos de bienes y servicios se consideran dentro de la frontera de la producción del SCN en las mediciones del producto interno bruto (PIB), y las relacionadas con la producción de servicios que realizan los miembros de los hogares para sí mismos, que está excluida del SCN pero se encuentra dentro de la frontera general de producción.

Estos conceptos constituyen dos de las categorías analíticas principales, que se complementan con la categoría de actividades no productivas o personales, en la que se incluyen actividades sociales (de aprendizaje, de convivencia social, culturales, de entretenimiento y deportivas) y de cuidados personales relacionadas con el uso del tiempo de ocio o tiempo libre, que se efectúan durante el tiempo en que no se trabaja.

La delimitación de las fronteras de la producción, teniendo como referencia el SCN, forma parte del nuevo marco conceptual que se presenta en la resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo de la CIET. Estos lineamientos incluyen como formas de trabajo: las tareas que se realizan en la ocupación, la producción para el autoconsumo, el trabajo voluntario y el trabajo en formación sin remuneración (véase el diagrama II.1).

Las consideraciones mencionadas se traducen en un concepto ampliado de producción y de trabajo y en una visión integral del trabajo y sus formas. Estos criterios son parte sustantiva del marco conceptual desde la primera versión de la CAUTAL y ahora se han incorporado a su estructura, armonizando así las últimas recomendaciones de la OIT ya mencionadas. De acuerdo con esos elementos, las actividades humanas han quedado ordenadas en tres categorías: el trabajo remunerado, el trabajo no remunerado (componentes del trabajo total) y las actividades no productivas o personales.

### ■ Diagrama II.1

**Formas de trabajo en relación con el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), 2008**

Destino previsto de la producción	Para uso final propio		Para el consumo de terceros					
Formas de trabajo	Trabajo de producción para el autoconsumo		Trabajo en la ocupación (trabajo a cambio de remuneración o beneficio)	Trabajo en formación no remunerado	Otras actividades productivas	Trabajo voluntario		
	de servicios	de bienes				En unidades de mercado y no de mercado	En hogares productores	
						de bienes	de servicios	
Relación con el SCN 2008	Actividades comprendidas dentro de la frontera de producción del SCN							
	Actividades comprendidas dentro de la frontera general del SCN							

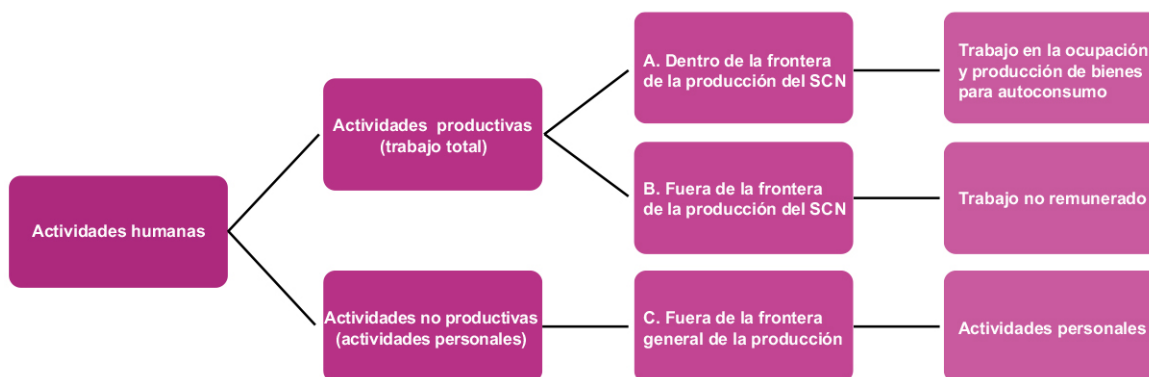
**Fuente:** Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo”, XIX Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, octubre de 2013 [en línea] [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms\\_234036.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_234036.pdf).



En el diagrama II.2 se observa el esquema correspondiente al marco conceptual de la CAUTAL tras aplicar los criterios del SCN que le sirven de base y las recomendaciones sobre las formas de trabajo que se incluyen en la resolución aprobada en la XIX CIET.

■ **Diagrama II.2**

**Marco conceptual para la Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL)**



**Fuente:** Elaboración propia.

Las actividades comprendidas dentro de la frontera de la producción del SCN incluyen: i) la producción de bienes y servicios para el mercado, que se realiza en empresas y negocios; ii) la producción no de mercado, que se efectúa en la administración pública y en instituciones sin fines de lucro; iii) los servicios de viviendas ocupadas por sus propios dueños; iv) los servicios domésticos y personales prestados por personal remunerado; v) la producción de captura de conocimiento cuando se destina a uso final propio o a la formación bruta de capital, y vi) la producción de bienes para el autoconsumo. Se excluyen los servicios no remunerados de hogares —domésticos y de cuidado de personas— destinados al autoconsumo y al consumo de otros hogares, así como el trabajo voluntario en instituciones sin fines de lucro.

Las actividades consideradas fuera de la frontera de la producción del SCN comprenden toda la producción de servicios no remunerados —domésticos y de cuidado de personas, principalmente— para los propios hogares, para otros hogares y para la comunidad. Esta producción de servicios obtenidos con trabajo no remunerado está fuera de la frontera del SCN y no se registra en las cuentas nacionales.

### 3. Estructura y criterios de agrupación

La CAUTAL está integrada por 3 secciones (letras), 9 grandes divisiones (un dígito), 34 divisiones (dos dígitos), 96 grupos (tres dígitos) y 23 subgrupos (cuatro dígitos), como se observa en el cuadro II.2.



## ■ Cuadro II.2

### Estructura general de la Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL)

Estructura general		
Secciones	Letras (A, B y C)	3
Grandes divisiones	Un dígito	9
Divisiones	Dos dígitos	34
Grupos	Tres dígitos	96
Subgrupos	Cuatro dígitos	23

**Fuente:** Elaboración propia.

Teniendo en cuenta la relevancia del trabajo en la vida de las personas y su participación en la obtención de los bienes y servicios requeridos para satisfacer sus necesidades y contribuir al bienestar, las dos primeras secciones de la CAUTAL responden a una conceptualización del trabajo total derivada: i) de la incorporación de ese insumo en la producción que se encuentra dentro del SCN y que tiene como destino el mercado, y ii) de la incorporación de trabajo no remunerado en la producción de servicios para el autoconsumo del hogar o para el consumo de otros hogares.

La tercera sección agrupa las actividades no productivas que realizan las personas para su propia satisfacción. En estas actividades, la persona que realiza la actividad es la beneficiaria directa. Es el caso de estudiar, hacer ejercicio, asistir a un concierto o a una obra de teatro, por ejemplo.

Las actividades productivas se refieren a la participación en la producción de los bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades de la población que son principalmente comercializados en el mercado, como también en la producción de los servicios destinados a la reproducción social, de modo que cuantificar la cantidad de tiempo que se dedica a cada una de esas actividades adquiere gran relevancia, pues permite dimensionar el volumen total de trabajo y los volúmenes correspondientes de trabajo remunerado y no remunerado.

Las grandes divisiones (un dígito) agrupan las actividades que revelan distintos aspectos de los tipos de trabajo y de las actividades personales.

Las divisiones (dos dígitos) muestran conjuntos de actividades y tareas específicas derivadas de las grandes divisiones en que se ubican. El criterio para la definición de estas divisiones es el de la frecuencia y regularidad de ocurrencia; es decir, presenta aquellas actividades que son prevalentes en la mayoría de los países. Otra consideración en la formulación de las divisiones es la importancia del conjunto particular de las actividades en relación con los objetivos de las encuestas de uso del tiempo. Por todo esto, el clasificador que aquí se presenta se propone una estructura acordada hasta el nivel de las divisiones, entendiendo que, por tratarse de una herramienta dinámica destinada a responder a las demandas de clasificación y a las características socioeconómicas nacionales, debe ser flexible en los niveles de grupos y subgrupos. Se reconoce que este clasificador que agrupa actividades a uno o dos dígitos no necesariamente responden a las mismas demandas de tiempo ni son equivalentes en la vida de las personas al mismo nivel.

En los siguientes niveles (tres y cuatro dígitos) se agrupan actividades relevantes en la asignación de tiempos de la población. Estas desagregaciones tienen como propósito apoyar el diseño de preguntas para el cuestionario, pues concretan las acciones que permiten preguntar de manera objetiva cuánto tiempo dedica una persona a una actividad determinada, y a la vez responden a necesidades analíticas específicas.

Esta clasificación está constituida por categorías exhaustivas y mutuamente excluyentes, lo que se ve reflejado en la desagregación a tres y cuatro dígitos en las principales áreas de análisis. Sin embargo, dos o más actividades pueden realizarse en forma simultánea. Por su parte algunas actividades pueden ser intrínsecamente vinculadas y para propósitos prácticos constituyen una sola actividad. En la aplicación de la CAUTAL los países tendrán que determinar cómo estas actividades deben registrarse y codificarse. Cuando las actividades ocurren simultáneamente, los países podrán aplicar el criterio de actividad principal, según los objetivos del estudio al que brinde información el evento estadístico o sencillamente según lo entienda la persona que reporta el tiempo destinado a la actividad. Así y todo, asumiendo uno de estos criterios para evitar la superposición en el reporte del tiempo, se entiende que habrá un conjunto de actividades que quedará subregistrada, ya que entre otras tareas de cuidado, el estar pendiente de una persona puede siempre realizarse en conjunto con otra actividad que se establezca como principal por sus características. Por ejemplo, se subvalorará el tiempo que se destina a estar pendiente de niños o personas mayores dependientes en paralelo a otras actividades domésticas. A pesar de que este tiempo de cuidado es imprescindible y el niño o la persona mayor dependiente no podrían estar solos, si se registra solamente una actividad, se tiende a registrar la que requiere de mayor participación activa.

Es fundamental tener en cuenta que todas las actividades tanto las de trabajo doméstico como las de cuidados que involucran necesariamente desplazamientos, deben incluir el tiempo de traslado en el tiempo que se computa para realizar la actividad. Para la contabilización de estos tiempos diversos criterios pueden ser adoptados, entre ellos los objetivos sustantivos del relevamiento que se esté realizando, el criterio de la persona que informa u otros criterios a definir por el equipo técnico de la encuesta.

Las actividades desarrolladas por las personas se producen bajo un conjunto de circunstancias que constituyen su contexto. Por esto, para tener una visión completa de cualquier actividad, es necesario comprender el contexto en que tuvo lugar la misma. Tomando esto en consideración, algunas dimensiones del contexto en el que se desarrollan las actividades están integradas en la CAUTAL. Sin embargo, es necesario incorporar preguntas complementarias en el instrumento de recolección de los datos para la captura de información adicional que permita darle sentido a las actividades.

## **Parte C** ¿Quién cuida en la ciudad? (CEPAL, 2017), Cap., IV, pp. 117-147.

### **G. La distribución del tiempo en el análisis de las desigualdades en las ciudades de América Latina**

Lucía Scuro

Iliana Vaca-Trigo<sup>18</sup>

#### **Introducción**

El tiempo es un recurso finito, por lo que su utilización en determinadas tareas se traduce, necesariamente, en una reducción del tiempo dedicado a otras actividades. El uso y la distribución del tiempo de las personas ocurre de forma continua y depende de una serie de factores que obedecen al contexto en que estas se sitúan y a los roles que desempeñan. Sin embargo, el orden de género imperante, la estructura social y las relaciones de poder han priorizado las tareas orientadas a actividades “productivas” (asociadas al modelo de producción capitalista) por sobre las actividades reproductivas.

<sup>18</sup> División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Esto ha hecho que las ciudades se planifiquen y gestionen en función de las demandas de trabajo para el mercado, invisibilizando otras necesidades y usos del tiempo.

Además, la división sexual del trabajo vigente, que asigna casi exclusivamente a las mujeres las tareas domésticas y de cuidados, presenta restricciones para la decisión autónoma y la libre utilización del tiempo. Las mujeres que habitan en las ciudades latinoamericanas encuentran una doble barrera: por una parte, una rígida asignación de tareas, y, por la otra, ciudades que no fueron diseñadas pensando en estas tareas. Como sucede con los ingresos, la carencia de tiempo personal y la falta de libertad para su disposición es un fenómeno que configura la desigualdad social, y muy especialmente las desigualdades de género.

Para revertir las brechas de género existentes en relación con el acceso a los ingresos, la movilidad, el uso del espacio público y los servicios, y la segregación residencial socioeconómica, es importante volcar la mirada hacia la distribución diferenciada, entre hombres y mujeres, de las actividades que requieren los hogares para su reproducción y el uso del tiempo. Esto en virtud de que la distribución del tiempo de las personas está profundamente ligada a la organización del espacio en el territorio. Así, la compatibilización de sus actividades está vinculada con las distancias, los medios y las condiciones para recorrerlas, lo que es especialmente relevante en las ciudades (CEPAL, 2016a).

La investigación sobre el uso del tiempo y, particularmente, el análisis de la información que proporcionan las encuestas sobre el uso del tiempo han permitido identificar los patrones desiguales de distribución y cuantificar la asignación del tiempo a las actividades cotidianas. Además, permitieron establecer las condiciones que afectan la distribución del tiempo, así como su asignación a determinado tipo de tareas de acuerdo con las regulaciones del sistema patriarcal en las familias y el orden de género. Esto, a su vez, ha visibilizado estadísticamente el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado y sus efectos sobre la vida de las mujeres y sobre las relaciones de género. Por último, a través del trabajo, el tiempo se convierte en bienes y servicios con un valor monetario que constituyen un aporte al bienestar de la sociedad; las encuestas sobre el uso del tiempo proveen importantes insumos para dicha valorización.

Como se plantea en la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, es necesario contar con información que permita visibilizar y cuantificar las desigualdades de género y el diseño de políticas para superar la actual división sexual del trabajo, entre otros factores que perpetúan la desigualdad (CEPAL, 2017b).

## 1. Información sobre el uso del tiempo en las ciudades

Impulsados por la Agenda Regional de Género, los países de América Latina han acumulado experiencias en la medición del uso del tiempo, principalmente en los últimos diez años. Esta información ha permitido visibilizar la marcada división sexual del trabajo y la repercusión que esto tiene en la distribución del tiempo de hombres y mujeres.

Es importante señalar que los estudios sobre el uso del tiempo en la región comenzaron con encuestas para capitales o aéreas metropolitanas (territorios de fuerte componente urbano) y posteriormente estas experiencias se extendieron a todo el territorio nacional. En la región hay varias ciudades que han levantado información sobre el uso del tiempo, ya sea a través de estudios específicos para la ciudad o mediante la ampliación de las muestras en proyectos de representatividad nacional.

En Cuba, por ejemplo, en 2001 se realizó la encuesta sobre el uso del tiempo en los municipios de Pinar del Río, San Juan y Martínez, La Habana Vieja, Bayamo y Guisa, con el objetivo de contar con información sobre el uso y la distribución del tiempo con un enfoque de género.

La primera medición de uso del tiempo realizada en el Uruguay fue una encuesta independiente para Montevideo y el Área Metropolitana aplicada en 2003 por el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

En la Argentina, en el marco de un acuerdo de cooperación entre la Dirección General de Estadística y Censos de la ciudad de Buenos Aires y el Instituto de Ciencias de la Universidad Nacional de General Sarmiento, en 2005 se incorporó por primera vez en la Encuesta Anual de Hogares un módulo correspondiente a la encuesta sobre el uso del tiempo de la ciudad de Buenos Aires. La segunda encuesta sobre el uso del tiempo realizada en este país la llevó a cabo en la ciudad de Rosario, en 2010, la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario, en alianza con el Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC) de Santa Fe y el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas. En esta encuesta, además de relevarse información sobre el uso del tiempo, se incorpora por primera vez el trabajo voluntario (Aguirre y Ferrari, 2014). Entre el 7 de septiembre y el 15 de diciembre de 2016 se levantó una encuesta sobre el uso del tiempo en la ciudad de Buenos Aires, con el propósito de recabar datos sobre la asignación del tiempo a las diferentes actividades cotidianas, entre las que se incluyen el trabajo remunerado, las actividades domésticas, el cuidado de niños, niñas, personas mayores o personas con discapacidad, el estudio, el esparcimiento, y los viajes y traslados.

En Chile, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) levantó durante noviembre y diciembre de 2007 y parte de enero de 2008 una encuesta sobre el uso del tiempo, de carácter experimental e independiente, con representatividad para el área urbana de la conurbación del Gran Santiago, compuesta de 34 comunas (32 de la provincia de Santiago, más San Bernardo y Puente Alto) (INE, s/f).

En Costa Rica, gracias a las alianzas y articulaciones de la Universidad Nacional de Costa Rica, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en 2011 se llevó a cabo una encuesta independiente con cobertura de la Gran Área Metropolitana.

Por otra parte, destaca la recopilación de datos con representatividad urbana para la ciudad de Bogotá, gracias al convenio entre el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia y la Secretaría de Desarrollo Económico de Bogotá, que en 2012 permitió aplicar la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) en Bogotá y utilizar esta información para apoyar la toma de decisiones y generar recomendaciones de política pública que mejoren la calidad de vida de la ciudadanía bogotana (Valencia, Dimas y Martin, 2015).

En la actualidad, la mayoría de los países de la región tienen encuestas sobre el uso del tiempo con cobertura nacional y generalmente con representatividad a nivel urbano (en algunos casos también existe representatividad a nivel rural). Las estadísticas e indicadores que de estas se desprenden, para la mayoría de los países, se producen solo a nivel de promedios nacionales. A veces, los promedios nacionales esconden realidades que son particulares de un territorio específico. La información del uso del tiempo permite entender cómo las transformaciones en las ciudades han afectado de distinta forma la vida de mujeres y hombres. La carencia de datos de uso del tiempo a niveles subnacionales dificulta la planificación territorial con enfoque de género.

Es importante considerar que la desagregación a nivel de un territorio específico debe ser parte de los dominios de estudio al momento de diseñar las muestras para garantizar que la información obtenida para una determinada ciudad o área geográfica sea representativa de dicho ámbito geográfico. En caso contrario, la información que se desprenda de estos análisis podría estar sesgada o presentar amplios márgenes de error.

Para los análisis de información en este apartado, se utilizan las bases de datos del repositorio de encuestas sobre el uso del tiempo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y se presentan las ciudades capitales o las áreas metropolitanas de mayor tamaño que permitan, en las encuestas sobre el uso del tiempo, hacer inferencias a este nivel territorial. En el cuadro II.3 se muestran las fuentes de datos utilizadas, así como el ámbito geográfico considerado.

### ■ Cuadro II.3

**América Latina (9 países): encuestas sobre el uso del tiempo seleccionadas que permiten una desagregación urbana**

País	Año	Encuesta	Ámbito geográfico de estudio
Argentina	2013	Módulo en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Chile	2015	Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo	Región Metropolitana
Colombia	2012	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo	Bogotá
Costa Rica	2011	Encuesta de Uso del Tiempo en la Gran Área Metropolitana	Gran Área Metropolitana
Ecuador	2012	Encuesta Específica de Uso del Tiempo	Quito
El Salvador	2010	Módulo en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	Área Metropolitana de San Salvador
México	2014	Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo	Ciudad de México
Perú	2010	Encuesta Nacional de Uso del Tiempo	Lima Metropolitana y Provincia Constitucional del Callao
Uruguay	2013	Módulo en la Encuesta Continua de Hogares	Montevideo

Fuente: Elaboración propia.

## 2. Desigualdades estructurales

Como ha planteado la CEPAL (2016b y 2016c), el uso del tiempo y la distribución del trabajo no remunerado en los hogares es un elemento central para analizar las desigualdades de género. Es en el uso del tiempo donde las desigualdades se materializan y, a su vez, se convierten en condicionantes de otras situaciones de injusticia, dado que las oportunidades de participación laboral, política y comunitaria también varían en función de la disponibilidad de tiempo (Marco, 2012).

La injusta división sexual del trabajo impone a las mujeres una sobrecarga de trabajo no remunerado que actúa como una barrera para su acceso al mercado laboral en empleos decentes y para la generación de ingresos propios. Esto plantea el importante desafío de generar políticas públicas en la región que permitan mejorar el acceso de las mujeres al mercado laboral y apoyen su permanencia en dicho mercado a través de programas y servicios que posibiliten la conciliación entre el trabajo no remunerado y el trabajo remunerado (CEPAL, 2016a).

En el gráfico II.14 se muestra cómo, en las ciudades capitales con información disponible, el tiempo total de trabajo de las mujeres es mayor que el de los hombres y llega a alcanzar 12 horas semanales de diferencia. Si se observa la composición del tiempo total de trabajo, las mujeres están sobrerrepresentadas en el trabajo no remunerado (destinan entre 15,8 y 34,5 horas semanales más que los hombres a este tipo de tareas), mientras que en términos del trabajo remunerado se produce la situación inversa. Esto da cuenta de que la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral no ha ido de la mano de una mayor participación de los hombres en las tareas domésticas y de cuidado en los hogares, lo que presenta nuevos retos para las políticas públicas urbanas.

■ **Gráfico II.14**

**América Latina (9 ciudades): tiempo total de trabajo remunerado y no remunerado de la población de 15 años y más, según sexo**  
 (En horas semanales)

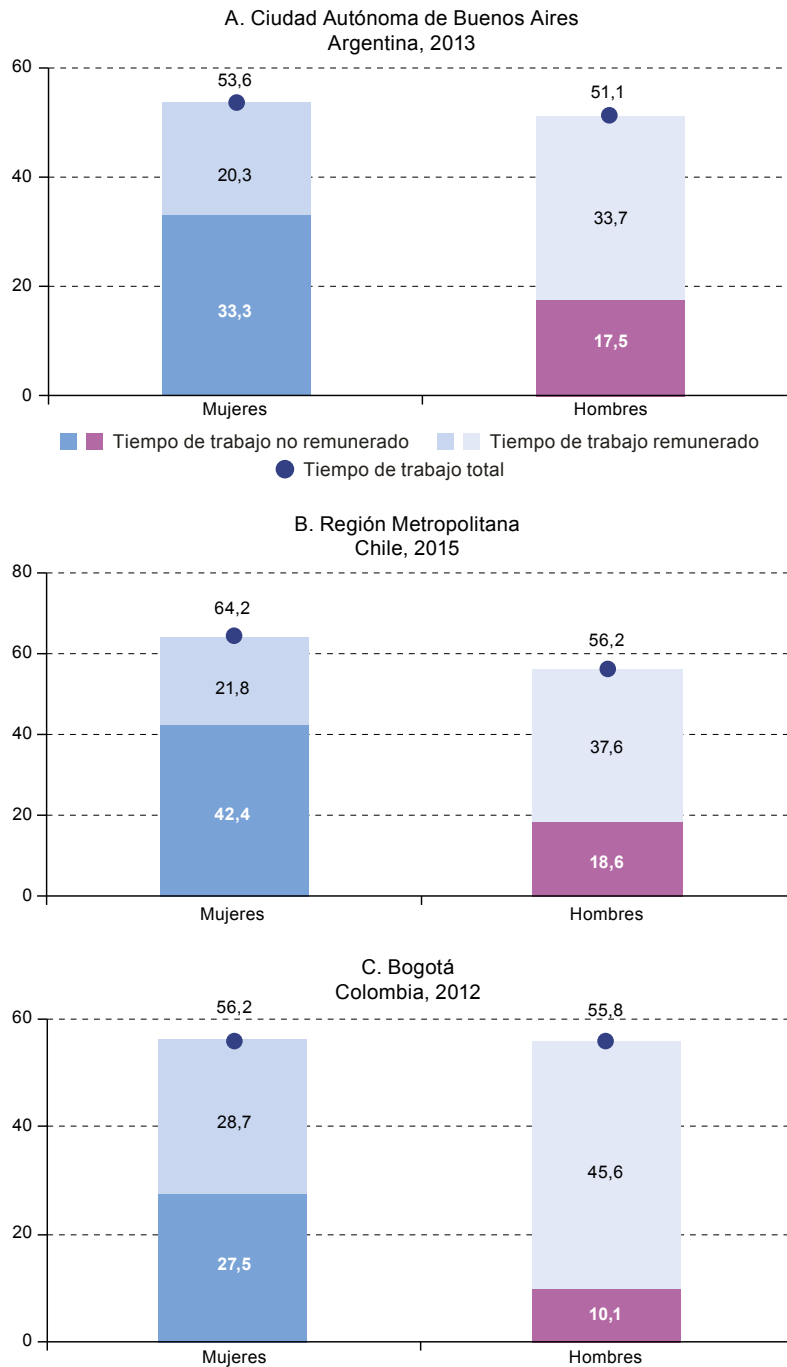


Gráfico II.14 (continuación)

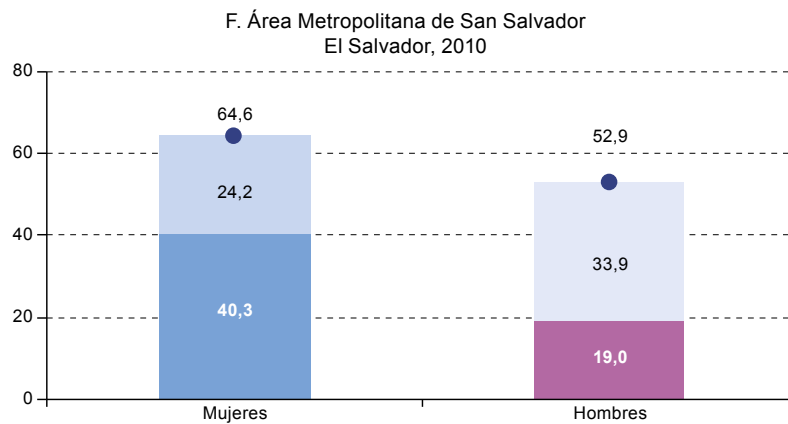
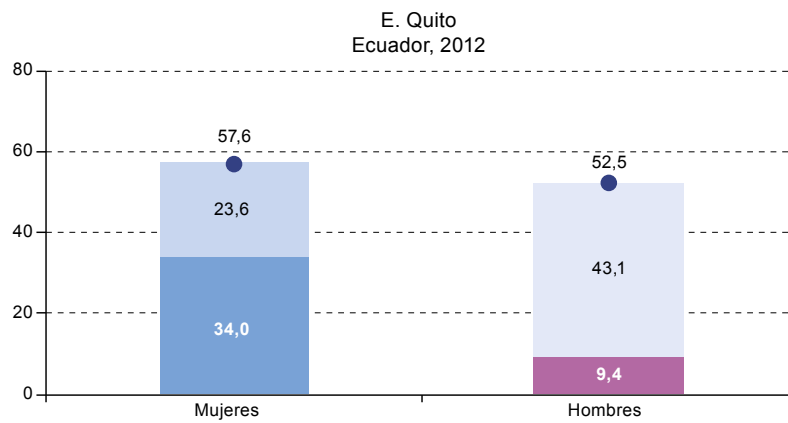
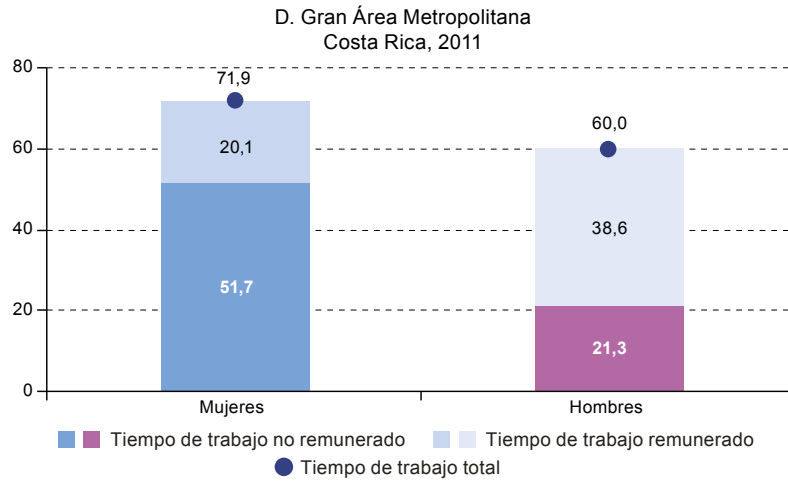
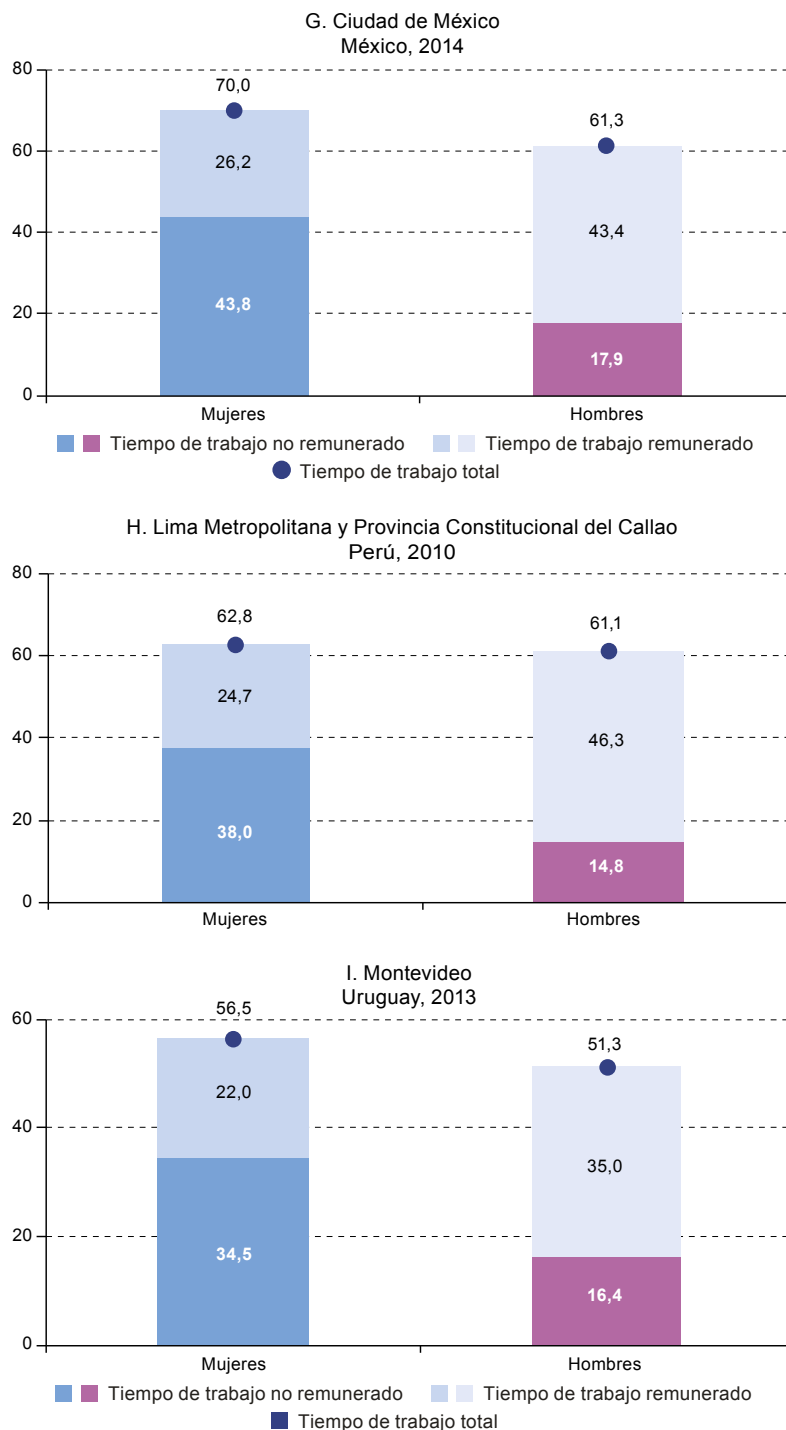




Gráfico II.14 (conclusión)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas sobre el uso de tiempo de los respectivos países.

**Nota:** La heterogeneidad de las fuentes de datos no permite realizar comparaciones entre países. El objetivo es mostrar las tendencias en cada ciudad. El trabajo remunerado se refiere al trabajo que se realiza para la producción de bienes o la prestación de servicios para el mercado, y se calcula como la suma del tiempo dedicado al empleo, a la búsqueda de empleo y al traslado al trabajo. En la Argentina no se pregunta sobre el tiempo dedicado al traslado de ida y vuelta al trabajo ni sobre el tiempo de búsqueda de empleo (esta última pregunta tampoco se formula en el Ecuador, El Salvador ni el Uruguay). El trabajo no remunerado se refiere al trabajo por el que no se recibe pago alguno y que se realiza sobre todo en la esfera privada; se mide cuantificando el tiempo que una persona dedica al trabajo para autoconsumo de bienes, al trabajo doméstico no remunerado, al trabajo de cuidado no remunerado (para el propio hogar o para apoyo a otros hogares), al trabajo para la comunidad y al trabajo voluntario. En la Argentina no se formulan preguntas relacionadas con el autoconsumo de bienes. En todos los países se considera a la población de 15 años y más, excepto en la Argentina, donde se considera a la población de 18 años y más.

La mayor cantidad de tiempo dedicado por las mujeres al trabajo no remunerado es una realidad generalizada, pero también socioeconómicamente estratificada. Si se toma el nivel de ingresos per cápita de los hogares como variable de estratificación, como se muestra en el gráfico II.15, se verifica que son las mujeres de los hogares de menores ingresos quienes dedican más horas al trabajo no remunerado. Además, son precisamente estos hogares los que necesitan una mayor provisión de ingresos y presentan otras carencias en términos de acceso a servicios y condiciones de la vivienda; también son los que registran un mayor número de miembros dependientes, cuyo cuidado demanda más tiempo. A esto se suma la falta de servicios públicos de calidad para el cuidado de niños y niñas, personas adultas mayores, personas con discapacidad y enfermos crónicos. Se prevé que esta situación se agrave debido a los cambios demográficos que está experimentando la región. Por lo tanto, existe una estrecha relación entre la distribución del tiempo y los ingresos, y se da un círculo vicioso en el que las privaciones de tiempo hacen que la pobreza se agudice o se reproduzca (Scuro y Vaca-Trigo, 2017).

■ **Gráfico II.15**

**América Latina (9 ciudades): tiempo dedicado al trabajo no remunerado por la población de 15 años y más, según sexo y quintil de distribución del ingreso de los hogares**  
(En horas semanales)

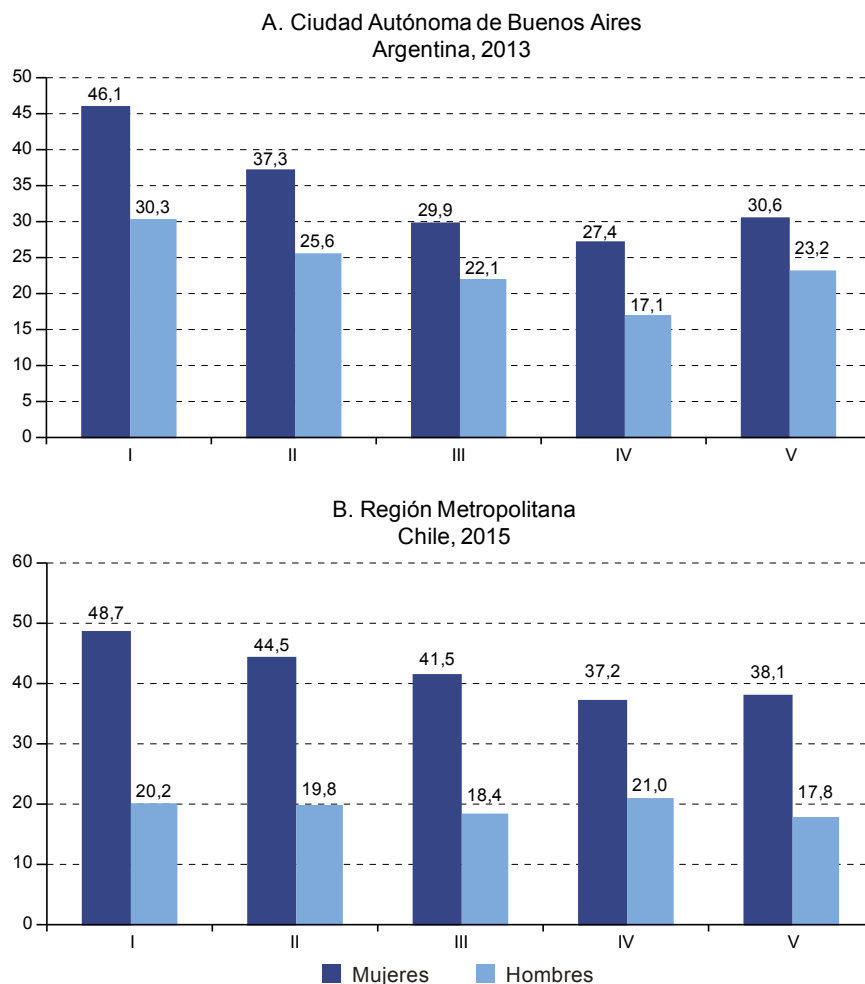


Gráfico II.15 (continuación)

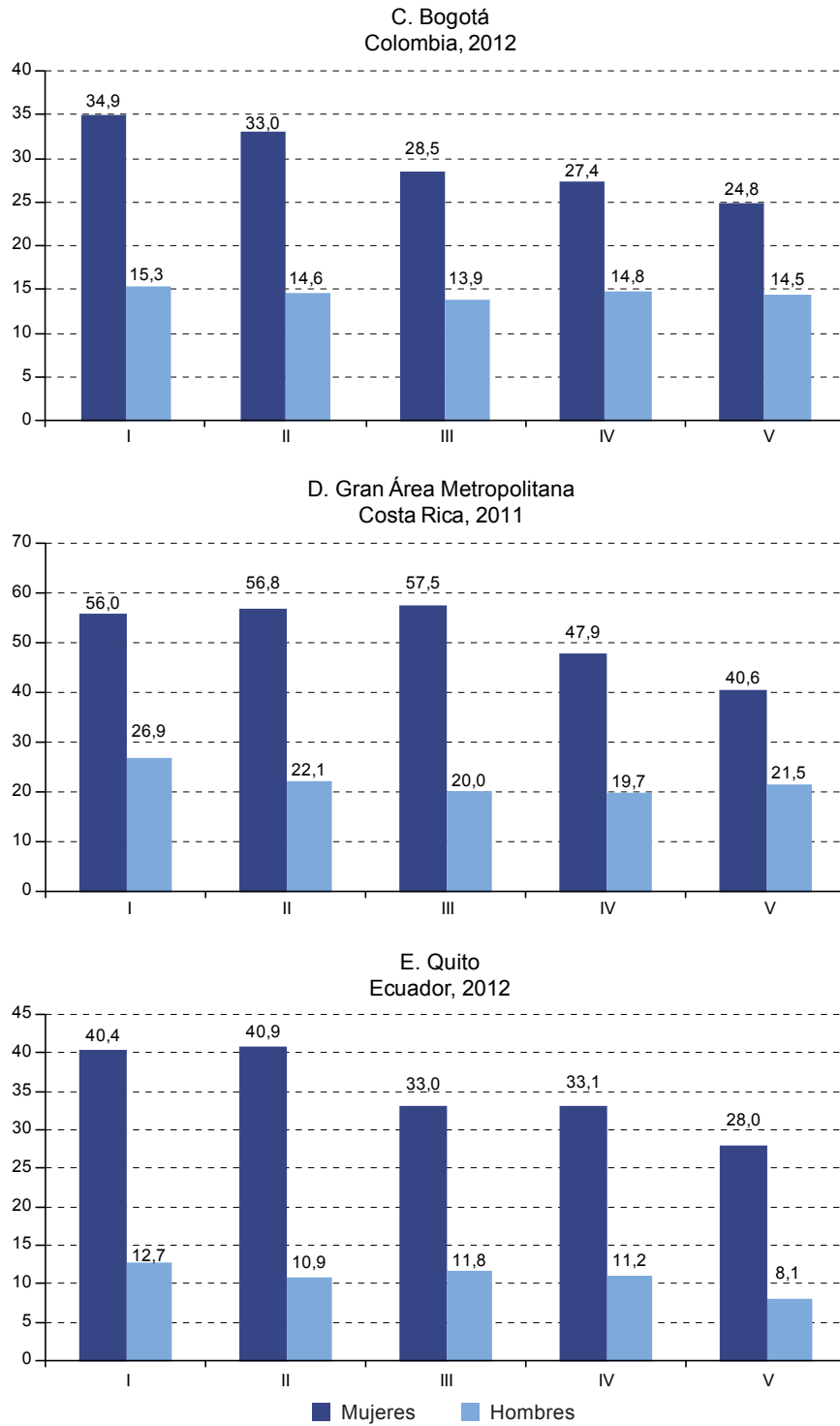
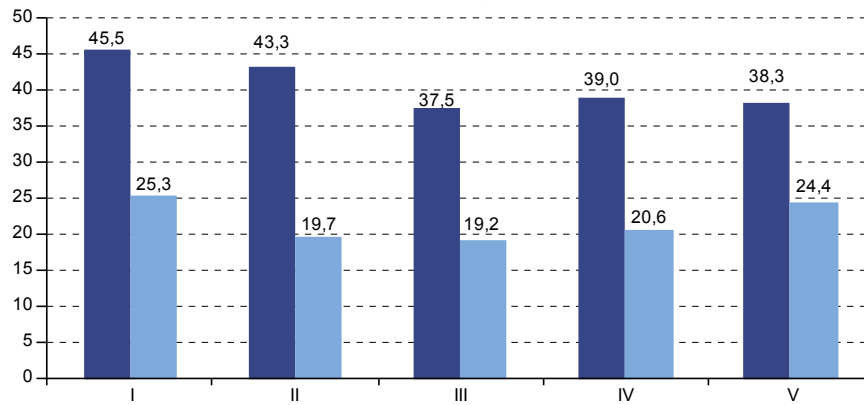
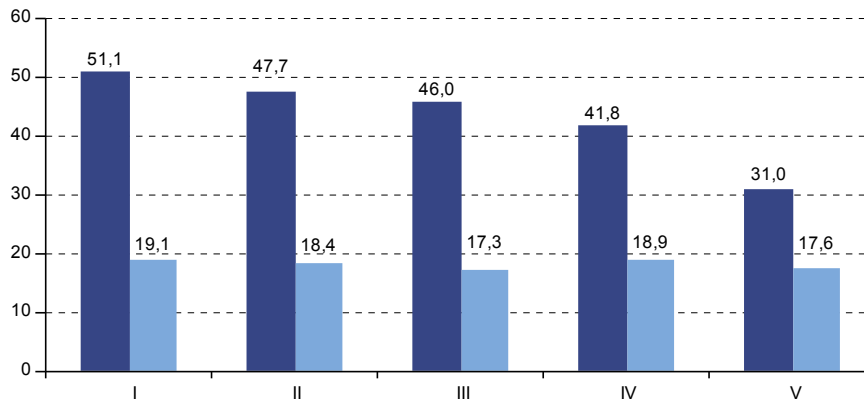


Gráfico II.15 (continuación)

F. Área Metropolitana de San Salvador  
El Salvador, 2010



G. Ciudad de México  
México, 2014



H. Lima Metropolitana y Provincia Constitucional del Callao  
Perú, 2010

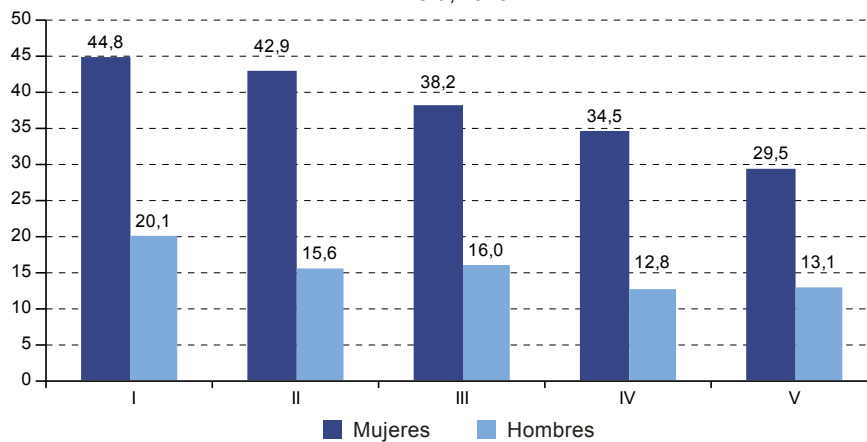
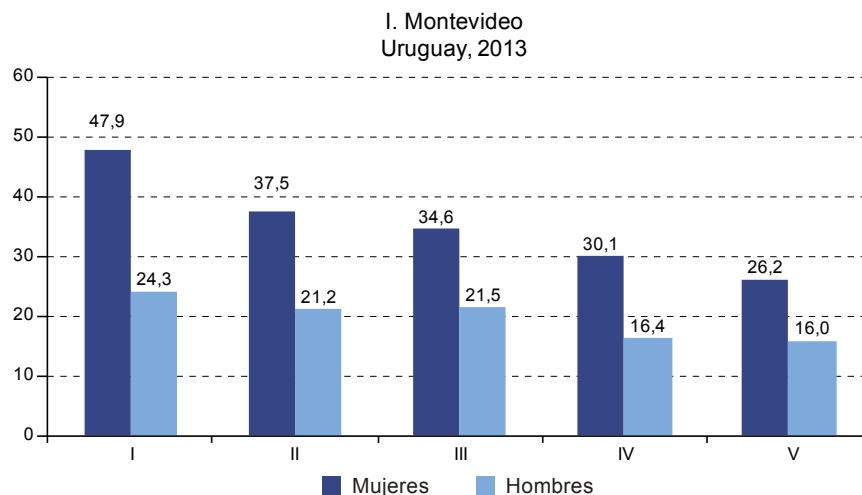


Gráfico II.15 (conclusión)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas sobre el uso de tiempo de los respectivos países.

**Nota:** El trabajo no remunerado se mide cuantificando el tiempo que una persona dedica al trabajo para autoconsumo de bienes, al trabajo doméstico no remunerado y al trabajo de cuidado no remunerado (para el propio hogar o en apoyo a otros hogares), al trabajo no remunerado para la comunidad y al trabajo voluntario. En la encuesta de la Argentina no se incluyen preguntas relacionadas con el autoconsumo de bienes. En todos los países se considera a la población de 15 años y más, excepto en la Argentina, donde se considera a la población de 18 años y más.

Las diferencias detectadas son importantes, ya que mientras en los hogares del primer quintil las mujeres dedican, en promedio, alrededor de 46 horas semanales al trabajo no remunerado, las que pertenecen al quinto quintil dedican unas 31 horas semanales. En el caso de los hombres, las diferencias en el tiempo dedicado al trabajo no remunerado no son significativas entre los niveles de ingresos de los hogares y en general no alcanzan una hora diaria. Esto implica que la brecha de género se torna más severa e injusta en los hogares de menores niveles de ingresos.

### 3. Uso del tiempo en las ciudades

Las ciudades latinoamericanas, tradicionalmente han sido planificadas para la producción y el consumo, en función del tiempo de trabajo para el mercado, ignorando las necesidades de la reproducción de la vida cotidiana y, por tanto, el tiempo que se destina al trabajo para el bienestar de las personas en los hogares.

La zonificación funcional de la ciudad refuerza la marcada separación de estos tiempos y dificulta mucho la compatibilización del tiempo personal, de trabajo remunerado y de trabajo no remunerado. Así, la división espacial, basada en los requerimientos de un sistema patriarcal, ha obviado las necesidades de las mujeres y no ha tomado en cuenta las desigualdades socioeconómicas, étnicas ni etarias. Esta concepción de las ciudades potencia la segregación espacial, lo que se tradujo en un mal uso de los recursos físicos, económicos y del tiempo de las personas; es decir, ha generado un modelo urbano insostenible (Montaner y Muxí, 2011). La incorporación del análisis del uso del tiempo en la planeación urbana permite construir ciudades que tomen en cuenta las necesidades de todas las personas que en ellas habitan y así propiciar la disminución de la desigualdad y un goce de derechos más equitativo entre mujeres y hombres.

### a) Desigualdad espacial y de acceso a servicios

De acuerdo con la Nueva Agenda Urbana, la organización espacial, la accesibilidad y el diseño de los espacios urbanos, así como la infraestructura y la prestación de servicios básicos, junto con las políticas de desarrollo, pueden promover u obstaculizar la cohesión social, la igualdad y la inclusión (ONU-Hábitat, 2016). Para contar con ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles se requiere que los servicios públicos estén distribuidos adecuadamente y satisfagan las necesidades específicas de las mujeres (CEPAL, 2017a). En particular, la planificación territorial debe garantizar que la infraestructura y los servicios urbanos —incluidos el agua y el saneamiento, la vivienda, la energía, la educación, la atención sanitaria y las tecnologías de la comunicación— sean sensibles a las necesidades, los derechos y la seguridad de las mujeres y las niñas.

Las desigualdades en las ciudades se manifiestan en la concentración de los ingresos, los recursos y las oportunidades en algunos grupos de la población, pero también en términos de la segregación espacial. En las ciudades latinoamericanas, la segregación espacial se relaciona con una diferencia en el acceso a los servicios y en su calidad. De este modo, los tugurios o asentamientos humanos precarios son tanto una manifestación física y espacial de la desigualdad, como un factor reproductor de este fenómeno, que impone restricciones a la calidad de vida y a las potencialidades laborales (ONU-Hábitat/CAF, 2014).

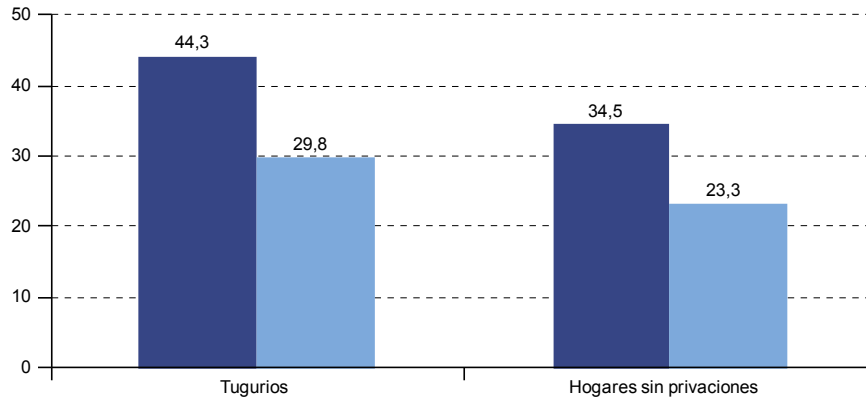
La proporción de personas que viven en condiciones de tugurio en las zonas urbanas de América Latina y el Caribe se ha reducido del 33,7% en 1990 al 21,1% en 2014 (ONU-Hábitat, 2016). Pese a este marcado descenso, uno de cada cinco habitantes de las zonas urbanas aún vive con carencias habitacionales, tiene un menor acceso a los sistemas de transporte y soporta deficiencias en la dotación de servicios de infraestructura básica o carencias de servicios y otros bienes públicos. Esto tiene serias consecuencias en la distribución del tiempo de las personas, ya que impone un mayor tiempo para acceder a los lugares de trabajo y recarga el tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado para compensar la falta de servicios públicos de calidad. Como se ve en el gráfico II.16, las condiciones de habitabilidad tienen un efecto directo en el tiempo de trabajo no remunerado de las mujeres. Las mujeres que viven en hogares ubicados en tugurios dedican entre 4,1 y 9,7 horas semanales más al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que aquellas que viven en hogares sin privaciones, lo que agrava las brechas de género<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Para este análisis, de conformidad con la definición de ONU-Hábitat, un hogar en condiciones de tugurio consiste en un grupo de personas que vive bajo el mismo techo en una zona urbana que carece de una o más de las siguientes condiciones: 1) vivienda duradera (una estructura permanente que protege de condiciones climáticas extremas); 2) suficiente espacio habitable (no más de tres personas compartiendo una habitación); 3) acceso a fuentes de agua mejorada (agua suficiente, asequible y que se puede obtener sin esfuerzo extremo); 4) acceso a instalaciones de saneamiento mejoradas (un baño privado o un baño público compartido con un número razonable de personas), y 5) tenencia segura (*de facto o de jure*, estado de tenencia seguro y protección contra el desalojo forzoso) (ONU-Hábitat, 2008, pág. 33).

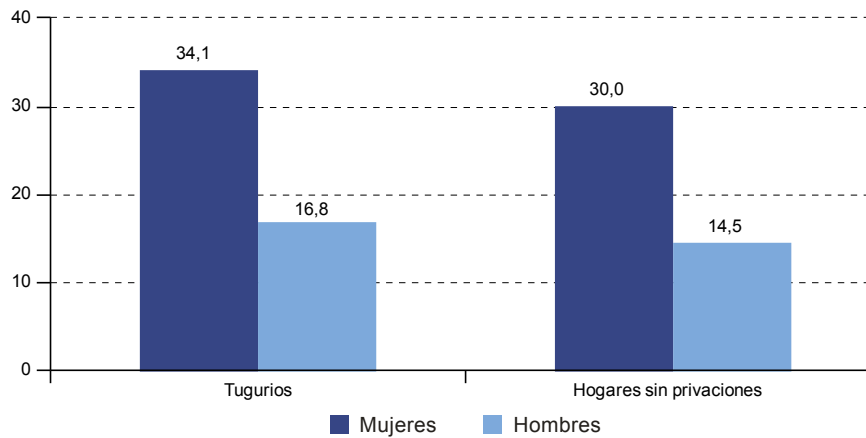
■ **Gráfico II.16**

**América Latina (6 ciudades): trabajo no remunerado de la población de 15 años y más, según sexo y privaciones del hogar**  
(En horas semanales)

A. Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Argentina, 2013



B. Bogotá  
Colombia, 2012



C. Gran Área Metropolitana  
Costa Rica, 2011

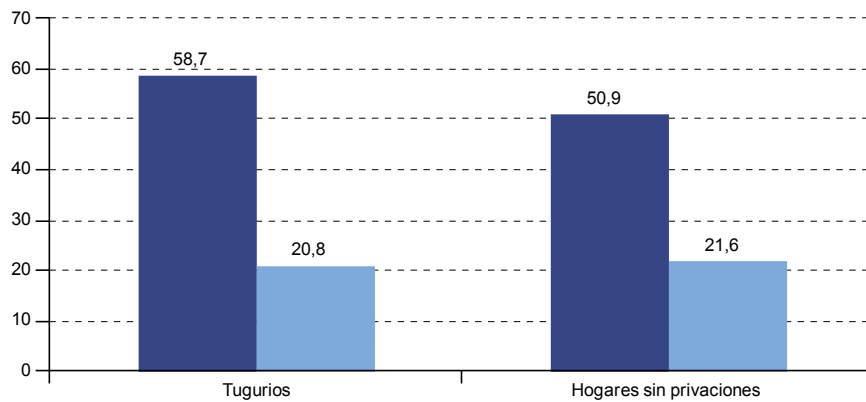
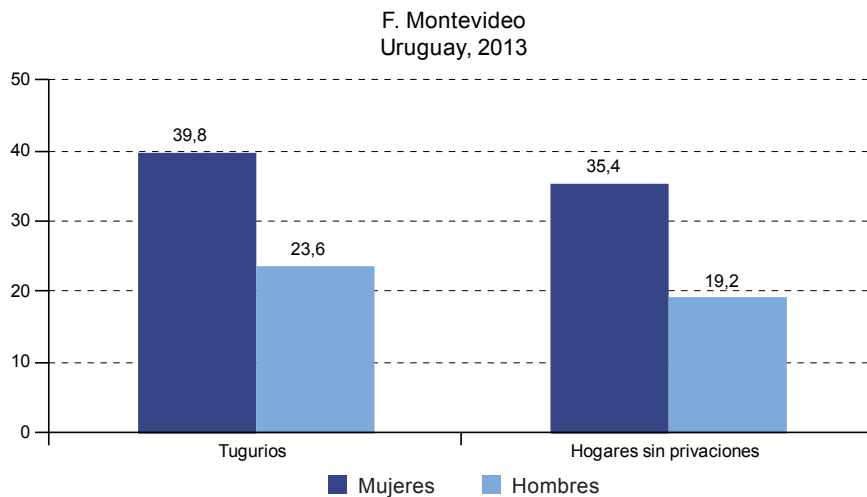
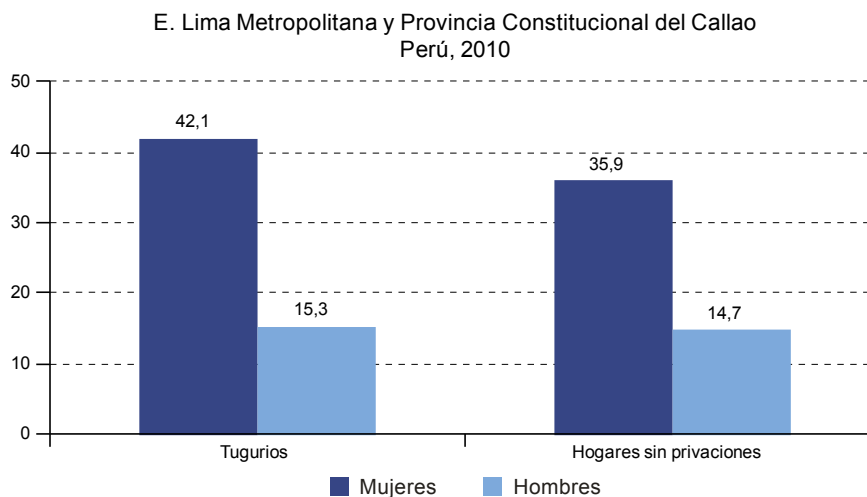
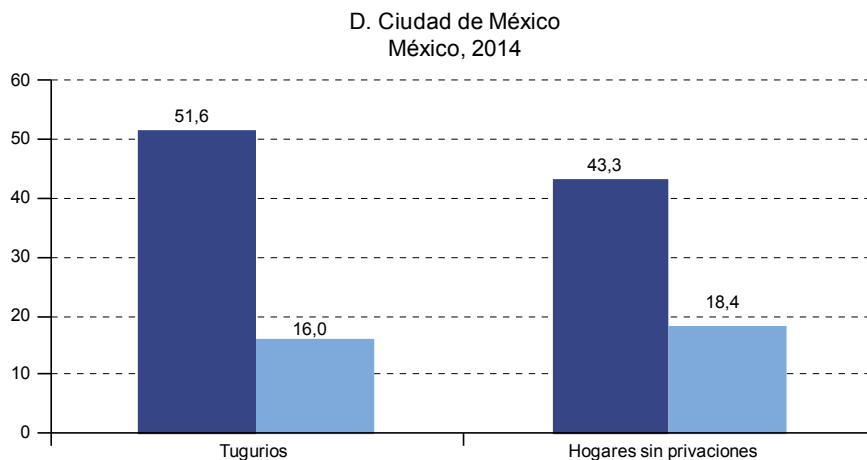




Gráfico II.16 (conclusión)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas sobre el uso de tiempo de los respectivos países.

**Nota:** Las encuestas sobre el uso del tiempo de México y el Perú no permiten identificar la tenencia insegura de la vivienda.

Los hogares sin agua potable están sujetos a diversas adversidades, entre ellas, los costos adicionales de obtener agua de camiones cisterna, los efectos negativos sobre la salud y los costos de oportunidad que supone dedicar tiempo al acarreo del agua, lo que afecta particularmente a las mujeres. A pesar de los avances, en todos los países se detectan diferencias relevantes en el acceso a agua por tubería según quintil de ingreso, al igual que en el acceso a servicios de saneamiento. El acceso a fuentes de agua mejoradas es fundamental para reducir la carga que conlleva el trabajo doméstico no remunerado que realizan las mujeres, ya que reduce el tiempo que se destina a recolectar agua, tarea que a menudo es efectuada por mujeres y niñas. A su vez, el acceso a fuentes de agua mejoradas incide en los tiempos del cuidado, ya que reduce las tareas de preparación del agua para el consumo o la preparación de terapias y medicinas.

La consideración de los datos sobre la distribución del trabajo no remunerado en los hogares puede contribuir a una planeación urbana con enfoque de género. Las políticas de extensión de redes hídricas, saneamiento y distribución de agua potable son fundamentales para mejorar el acceso a servicios básicos y para disminuir la carga de trabajo doméstico, ya que reducirían la participación de las mujeres en estas actividades (CEPAL, 2017c). Por lo general, los tugurios se encuentran ubicados en sectores geográficamente distantes de los centros urbanos y, debido a la mala conectividad, quienes allí viven necesitan disponer de más tiempo para acceder a servicios y a oportunidades laborales y de capacitación, y para establecer redes sociales que fomenten una movilidad social ascendente. Las políticas y estrategias de desarrollo urbano deben incorporar la información sobre el uso del tiempo que identifica los efectos en el acceso desigual a estos servicios para promover la cohesión social, la inclusión y la igualdad.

### **b) Tiempos de traslado en la ciudad**

La información sobre el uso del tiempo se ha utilizado, en gran medida, para identificar las necesidades de provisión de medios de transporte y los factores que llevan a elegir uno u otro medio. Existen varios estudios que incorporan un análisis sobre las desigualdades de género en el acceso a los medios de transporte (Hernández, 2012; Jirón y Mansilla, 2013; Figueroa y Waintrub, 2015; Rozas y Salazar, 2015). De esta forma, se otorga una mirada dinámica al uso del tiempo y se vincula esta dimensión con la espacial, en la medida en que puede dar cuenta de los itinerarios y el tiempo necesario para realizar determinado tipo de actividades o acceder y utilizar con eficacia los servicios públicos, los espacios de recreación y participación, las instituciones educativas y el lugar donde se realiza el trabajo remunerado. Esto se refuerza cuando, a la hora de diseñar políticas, se consideran las desigualdades de acceso y uso efectivo que afectan a los hogares y las personas (en particular, las mujeres pobres), cuya posición en el espacio social y geográfico compromete seriamente sus posibilidades de gestionar el tiempo como un activo para aprovechar plenamente las oportunidades y los recursos y alcanzar la autonomía y el bienestar (Rossel y Hernández, 2013).

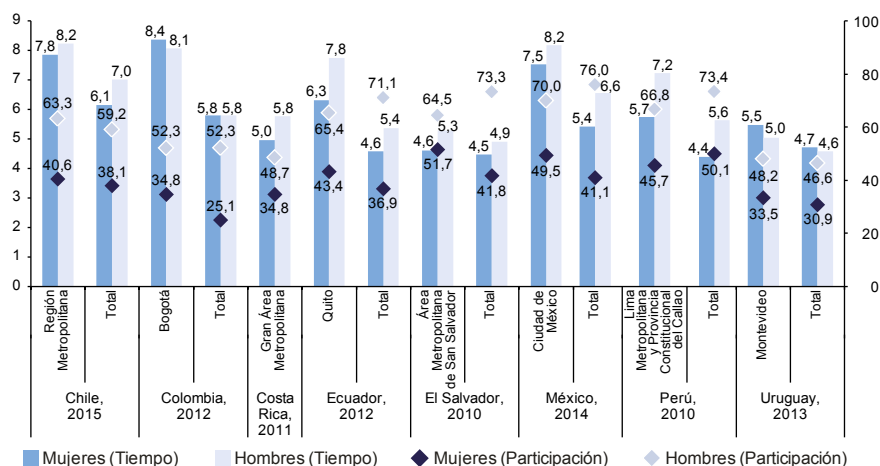
Las encuestas sobre el uso del tiempo de la región permiten identificar los tiempos asociados a traslados de ida y vuelta al lugar de ocupación. En el gráfico II.17 se muestra el tiempo que hombres y mujeres dedican cada semana a desplazarse al lugar de ocupación en las capitales de ocho países de América Latina<sup>20</sup>. Si bien a los efectos de las estadísticas de uso del tiempo este tiempo está clasificado dentro del trabajo remunerado, en general, no suele estar sujeto a remuneración ni está considerado dentro de la jornada laboral, aunque en algunos países está protegido por la cobertura de salud. El tiempo de traslado en las capitales registra al menos una hora más a la semana que el promedio nacional debido al mayor congestionamiento urbano, al parque automotor más voluminoso y a los recorridos más lentos del transporte público.

<sup>20</sup> Esta sección tiene por objeto ilustrar el potencial de las encuestas sobre el uso del tiempo para las políticas de movilidad urbana. Además de los países seleccionados, el Brasil, Guatemala, Panamá y el Paraguay también incluyen preguntas sobre el tiempo invertido en los traslados de ida y vuelta al trabajo.

■ **Gráfico II.17**

**América Latina (8 países): traslados de ida y vuelta al lugar de ocupación de la población de 15 años y más, según sexo**

(Tiempo en horas semanales y participación en porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas sobre el uso de tiempo de los respectivos países.

Al tener una tasa de participación en el mercado laboral menor que la de los hombres, la participación de las mujeres en los traslados al empleo también es más baja. Si bien las encuestas sobre el uso del tiempo no ofrecen toda la información necesaria para caracterizar la movilidad urbana, sí proporcionan evidencia empírica de algunas desigualdades en los tiempos asociados a los traslados.

Las encuestas de origen-destino son herramientas estadísticas que proveen información para identificar los patrones de movilidad urbana y los tiempos que se requieren y destinan para transitar por la ciudad. Varias ciudades de la región han levantado este tipo de encuestas.

En la Argentina, con el objetivo de la generar información para la planificación del sistema de transporte del Área Metropolitana de Buenos Aires, entre fines de 2009 y principios de 2010 se realizó la Encuesta de Movilidad Domiciliaria. Sus resultados han permitido describir las características de la demanda de viajes a nivel de cada zona definida en el área de estudio, discriminada por nivel socioeconómico de la población, modo de transporte utilizado, períodos y motivos de los viajes, así como información demográfica y rutinas de viaje (Ministerio de Transporte, 2010).

En la comuna de Santiago se llevó a cabo la Encuesta Origen Destino de Viajes de 2012 con el fin de apoyar la formulación de planes y proyectos de infraestructura para mejorar las condiciones de movilidad de las personas y mercancías en Santiago, así como para la elaboración de adecuadas políticas de transporte y otras áreas estrechamente relacionadas, como el medio ambiente y el desarrollo urbano (SECTRA/UAH, 2014).

En Colombia, la Secretaría Distrital de Movilidad de la Alcaldía Mayor de Bogotá ha desarrollado un sistema de información sobre la demanda y el uso del transporte en la ciudad a través de la encuesta de movilidad que se realiza cada cinco años. La más reciente se levantó entre marzo y junio de 2015. En los últimos años, en esta encuesta se incluyeron preguntas sobre origen y destino, motivos de los viajes y violencias en el transporte diferenciadas por sexo<sup>21</sup>.

En 2016 se llevó a cabo la Encuesta de Movilidad del Área Metropolitana de Montevideo, como una iniciativa conjunta de la Intendencia de Montevideo, la Intendencia de Canelones, la Intendencia de San José, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) y la Universidad de

<sup>21</sup> Los resultados diferenciados por sexo se encuentran en procesamiento.

la República, a través de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, con el apoyo del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La finalidad era conocer en qué condiciones se mueven las personas en la ciudad de Montevideo y cuáles son los principales obstáculos que deben enfrentar. Esta encuesta relevó información sobre los medios de transporte que usan los ciudadanos cotidianamente, los horarios de realización de los viajes y el tiempo que demoran, lo que permite construir tipologías de viajes y de encadenamientos de viajes, además de contar con una serie de datos socioeconómicos del hogar, como la motorización y disponibilidad de recursos de movilidad. El sondeo también aporta datos sobre tiempos en las diversas etapas del viaje y permite generar información diferenciada por sexo, así como la consideración del uso social del tiempo asociado a la movilidad.

Con el objetivo de conocer los hábitos de viaje de la población y planificar e instrumentar políticas para mejorar el transporte, el medio ambiente y el desarrollo económico, en 2017 se levantó en la Ciudad de México la Encuesta de Origen-Destino de la Zona Metropolitana del Valle de México. Esta es una iniciativa conjunta del gobierno de la Ciudad de México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (encargado de la encuesta en hogares) y la Universidad Nacional Autónoma de México (que llevará a cabo la Encuesta Origen-Destino de Interceptación, orientada a las personas que no son habitantes de la Zona Metropolitana del Valle de México, pero que viajan en esta zona, y la Encuesta Origen-Destino de Transporte de Carga, para los viajes de vehículos de carga). Esto permitirá a las autoridades de la Ciudad de México contar con información estadística para tomar decisiones en materia de movilidad, infraestructura vial y servicio de transporte público.

Por lo general, estas encuestas identifican como motivos del viaje las categorías de trabajo remunerado, estudio, personal, social, compras, salud y esparcimiento, y dan menos importancia a la difusión de datos sobre los tiempos que se destinan a traslados relacionados al cuidado de personas o gestiones del hogar. Es importante que este tipo de instrumentos permita una clara identificación de los viajes asociados a tareas relacionadas al trabajo doméstico y en especial al trabajo de cuidados. Solo así se podrá planificar la movilidad urbana tomando en cuenta las necesidades de cuidado de la población y de quienes están a cargo de cuidar a la población dependiente.

### c) Tiempos para cuidar en la ciudad

El cuidado es una actividad destinada a velar por los integrantes del hogar a lo largo de todo el ciclo vital y comprende tanto los cuidados indirectos —producción de bienes y servicios— como los cuidados directos personales. Ya sea por razones de edad (en los extremos del ciclo vital) o de salud, por alguna discapacidad o por necesidades emocionales y afectivas, todas las personas requieren cuidados (CEPAL, 2015; Montaña y Calderón, 2010).

En la Agenda Regional de Género se reconoce el cuidado como un derecho de las personas y, por lo tanto, como una responsabilidad que debe ser compartida por hombres y mujeres de todos los sectores de la sociedad, las familias y las empresas (CEPAL, 2014). Sin embargo, los datos sobre el uso del tiempo de las personas en la región visibilizan que la principal oferta de cuidados se brinda desde los hogares y que son las mujeres quienes sostienen la economía del cuidado.

Para analizar el trabajo de cuidado, algunas encuestas dan cuenta no solo de las tareas que se realizan dentro del propio hogar, sino también de aquellas que se realizan, siempre de forma no remunerada, en otros hogares (por lo general se trata de familiares dependientes que no viven en la misma vivienda) (véase el gráfico II.18). Si bien las tasas de participación del trabajo no remunerado en esta modalidad no son tan altas, en los casos de Colombia, Chile y el Uruguay, los tiempos destinados al cuidado a miembros de otros hogares presentan magnitudes muy altas para las mujeres y llegan a las 30 horas semanales. Esto implica que las mujeres se desplazan y dedican, en promedio, hasta cuatro horas por día al cuidado de familiares, probablemente personas adultas mayores o niños y niñas (por ejemplo, abuelas que cuidan a sus nietos).

■ **Gráfico II.18**

**América Latina (9 ciudades): trabajo de cuidado no remunerado para miembros del hogar y otros hogares, población de 15 años y más, según sexo**  
*(Tiempos en horas semanales y participación en porcentajes)*

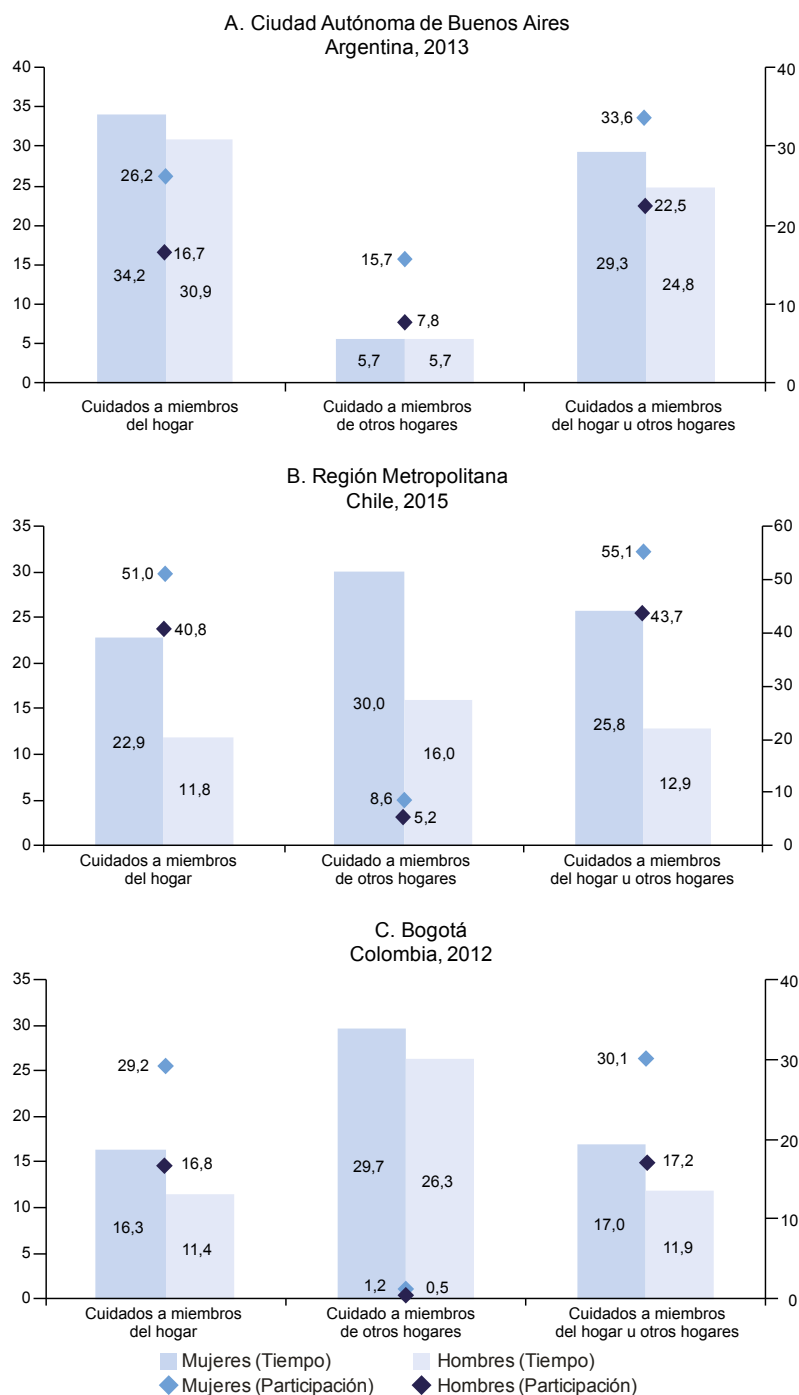
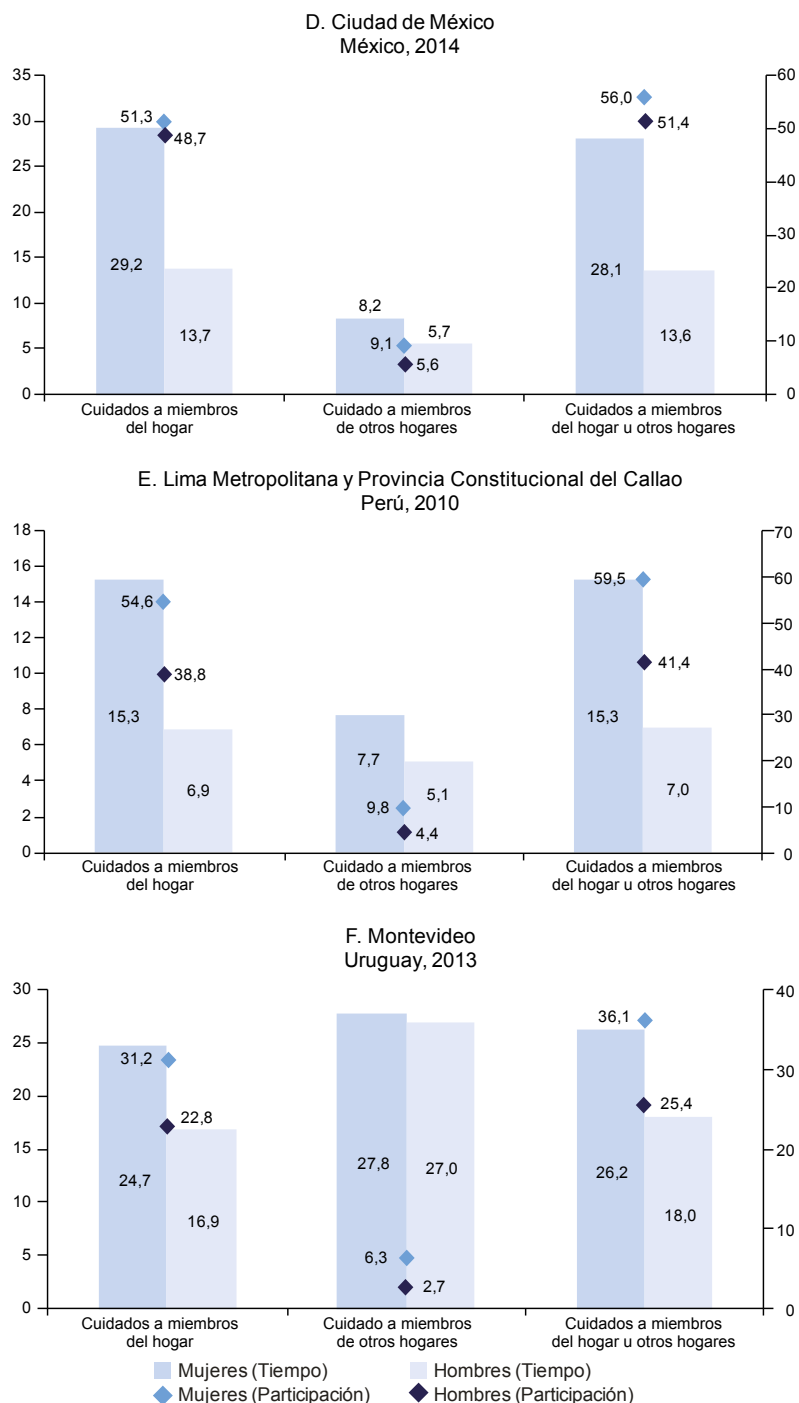


Gráfico II.18 (conclusión)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas sobre el uso de tiempo de los respectivos países.

En el caso de las encuestas de Costa Rica (Gran Área Metropolitana), el Ecuador (Quito) y El Salvador (Área Metropolitana de San Salvador), no hay posibilidad de analizar el trabajo de cuidado ofrecido a otros hogares, ya que no se releva. Cabe destacar, no obstante, que estas tres ciudades mantienen la tendencia y presentan mayores niveles de tiempo dedicado al cuidado por parte de

las mujeres (30 horas semanales en la Gran Área Metropolitana, 16 horas semanales en Quito y 15,5 horas semanales en el Área Metropolitana de San Salvador), con brechas muy agudas en el caso de la Gran Área Metropolitana (casi 20 horas semanales de diferencia en el tiempo de cuidados entre hombres y mujeres). En Quito la brecha es de más de ocho horas y en San Salvador es de casi seis horas semanales entre unos y otras.

Si bien muchas de las actividades de cuidado se realizan en las viviendas, otras deben llevarse a cabo en otros espacios, como centros de salud o tratamiento, instituciones educativas y centros de cuidados. Sin embargo, las necesidades de traslado asociadas al cuidado en la ciudad han permanecido invisibles a la planeación urbana.

Algunas encuestas sobre el uso del tiempo de la región permiten identificar ciertas actividades de cuidado que requieren traslados (véase el gráfico II.19). Si bien las metodologías y el nivel de detalle de las preguntas muestran cierta heterogeneidad, las tendencias son claras. Las mujeres participan más de estas tareas y dedican entre una y tres horas semanales más que los hombres a estas actividades. Además, como ya se mencionó, estos tiempos se incrementan en los hogares ubicados lejos de los centros urbanos donde se concentra la oferta de servicios de salud, educación y demás. La encuesta del Uruguay permite identificar, por ejemplo, que las mujeres que viven en hogares en condiciones de tugurio, según la definición de ONU-Hábitat (2008), destinan, en promedio, dos horas semanales más a traslados asociados con cuidados a miembros del hogar que aquellas que viven fuera de estos asentamientos. Esto da cuenta de cómo las desigualdades de género se entrecruzan con las desigualdades en el uso del tiempo y las desigualdades espaciales.

La organización del tiempo en las ciudades de la región está condicionada por la oferta de horarios, frecuencia y priorización del transporte público, que, a su vez, se ha determinado en función de dos actividades principales: la entrada y salida de quienes trabajan en los centros productivos y en las universidades (Montaner y Muxí, 2011). Esto limita la autonomía económica de las mujeres, que destinan más tiempo a acudir a los servicios de salud o a los establecimientos de cuidado y educativos, y, como se menciona en otros estudios, son las principales usuarias del transporte público (Figueroa y Waintrub, 2015; Hernández, 2012; Díaz y Jiménez, 2002).

■ **Gráfico II.19**

**América Latina (5 países): traslados asociados a tareas de cuidado, población 15 años y más, según sexo**

*(Tiempos en horas semanales y participación en porcentajes)*

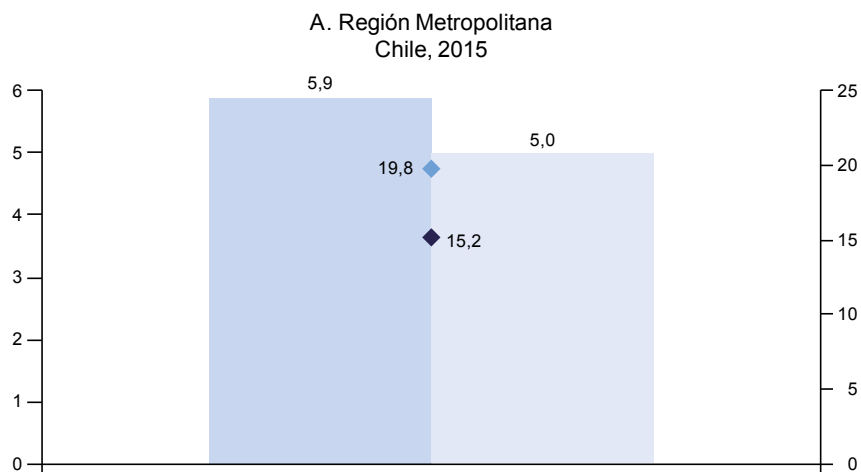




Gráfico II.19 (continuación)

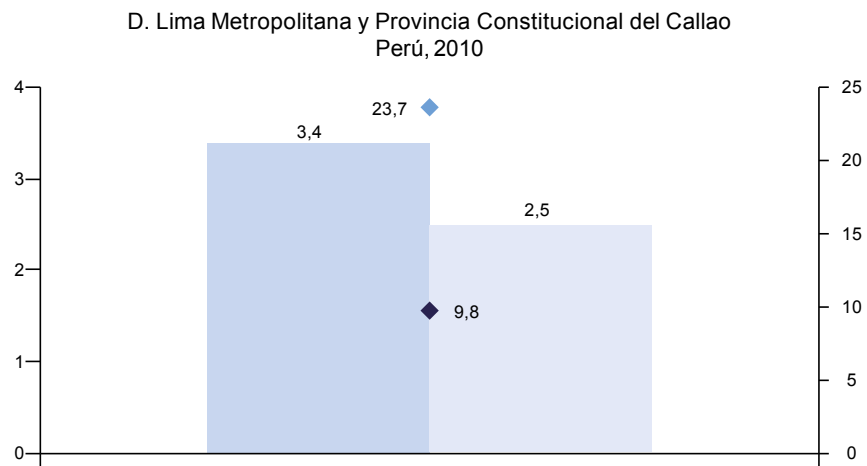
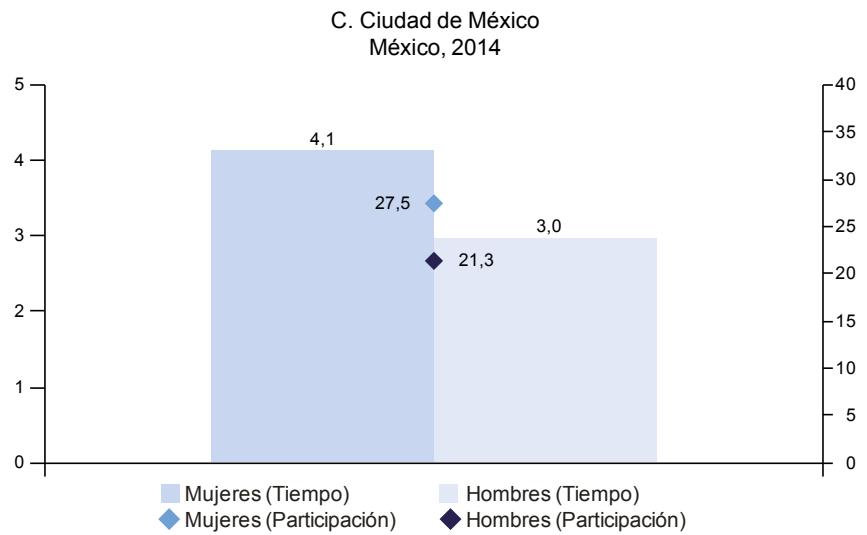
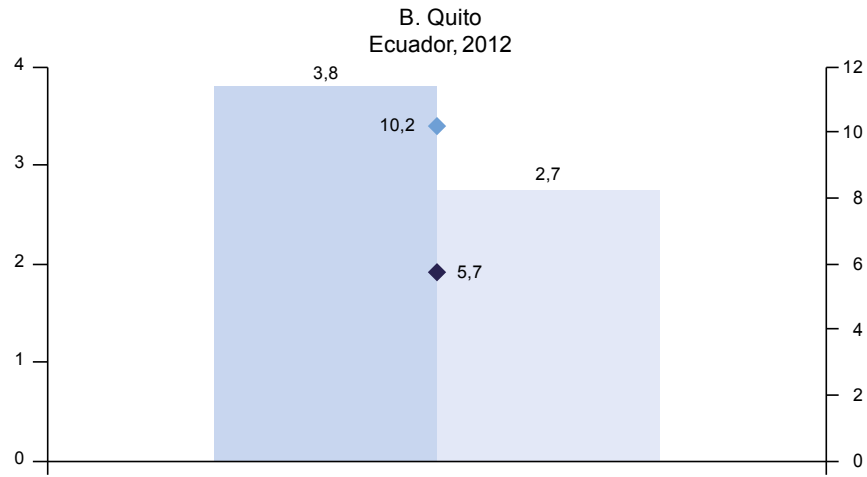
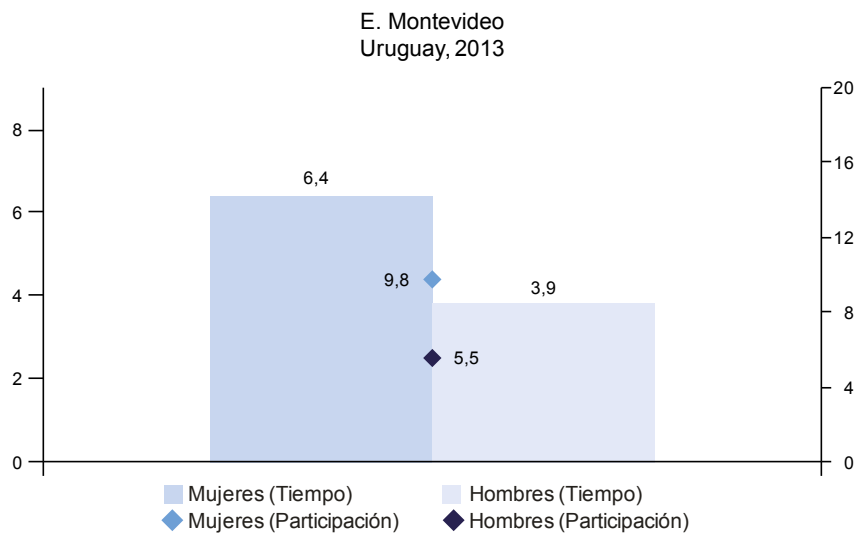


Gráfico II.19 (conclusión)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas sobre el uso de tiempo de los respectivos países.

**Nota:** En Chile se consideraron los tiempos asociados a llevar o acompañar a miembros del hogar (incluidos aquellos que demandan cuidados permanentes) a algún centro de salud, institución educativa o lugar de trabajo. En el Ecuador se consideraron los tiempos dedicados a llevar o acompañar a miembros del hogar (incluidos aquellos que demandan cuidados permanentes) a algún centro de salud, institución educativa o lugar de trabajo. En México, la encuesta permite identificar los tiempos dedicados a llevar a miembros del hogar (incluidos aquellos que requieren cuidados especiales) a un establecimiento para que reciban atención de salud, a clases, al trabajo, a hacer algún trámite o a otro lugar, o recogerlos. En el Perú se consideraron los tiempos destinados a llevar, recoger o acompañar a algún miembro del hogar (incluidos aquellos con dificultades físicas, mentales o enfermedades permanentes o de edad avanzada totalmente dependientes) o de otros hogares a un centro de salud o tratamiento, al Programa no Escolarizado de Educación Inicial (PRONOEI), a la cuna guardería, al Programa Nacional Wawa Wasi, a un centro educativo o a un centro de trabajo. En el Uruguay se consideraron los tiempos relacionados con llevar a miembros del hogar (incluidos aquellos con alguna discapacidad) a consultas médicas y los tiempos dedicados a llevar o recoger de un centro educativo a miembros del hogar de hasta 12 años.

En América Latina aún existen grandes desafíos en la cobertura de los servicios de cuidado dirigidos a la primera infancia. La posibilidad de acudir a centros de atención infantil depende, en gran medida, del poder adquisitivo de los hogares o de la existencia de programas focalizados para hogares o mujeres en situación de pobreza o pobreza extrema. En muchos casos, los servicios no están sometidos a una regulación o control sistemático por parte del Estado, lo que hace que las condiciones y la calidad de la atención brindada varíen de un centro a otro. Las encuestas sobre el uso del tiempo de la región permiten identificar el tiempo dedicado a estos cuidados, y, tal como se muestra en el gráfico II.20, el tiempo que las mujeres destinan al cuidado de niños y niñas en el hogar es mayor que el que dedican los hombres (en el caso de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica se llega a alcanzar una diferencia de hasta 20 horas semanales).

■ Gráfico II.20

**América Latina (8 países): trabajo de cuidado no remunerado a niños y niñas en el hogar, población de 15 años y más, según sexo**

(Tiempos en horas semanales y participación en porcentajes)

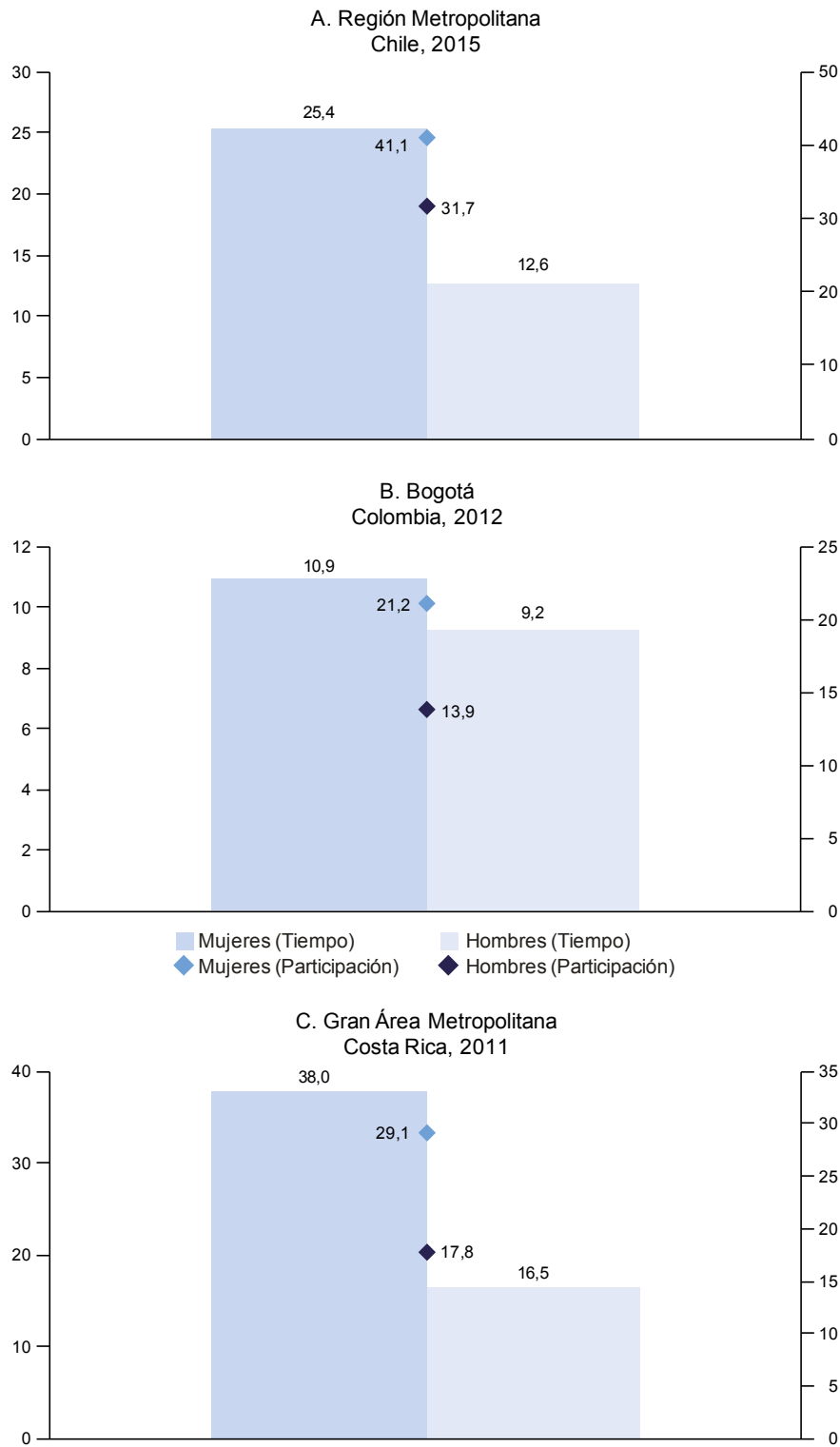


Gráfico II.20 (continuación)

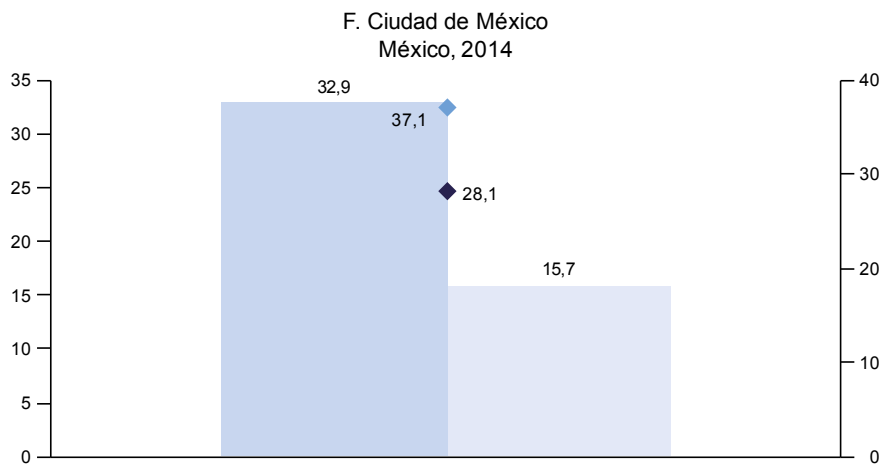
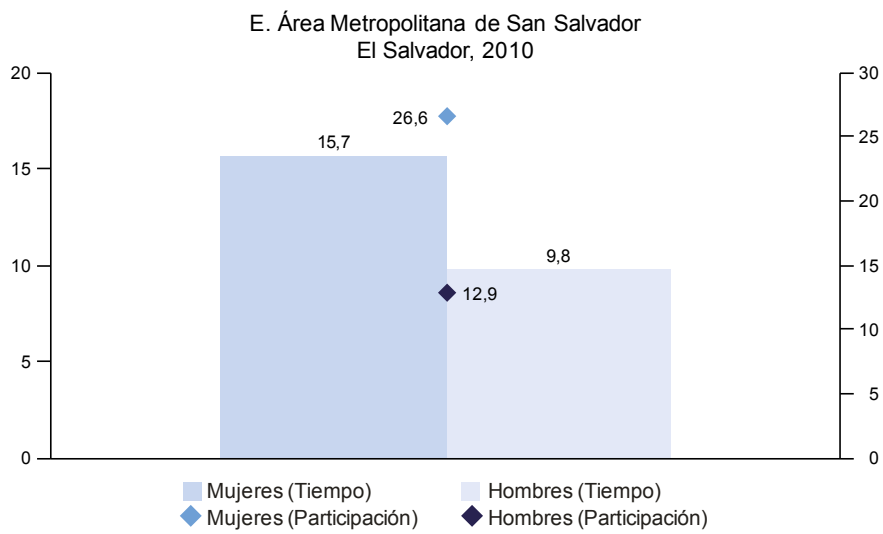
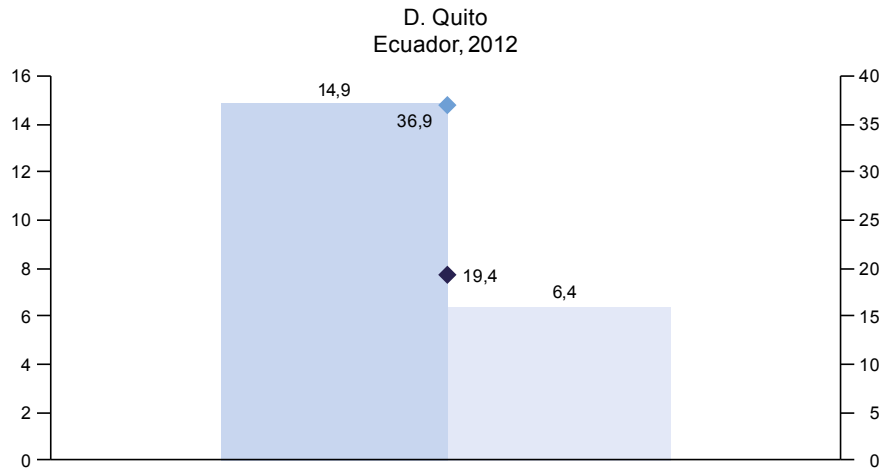
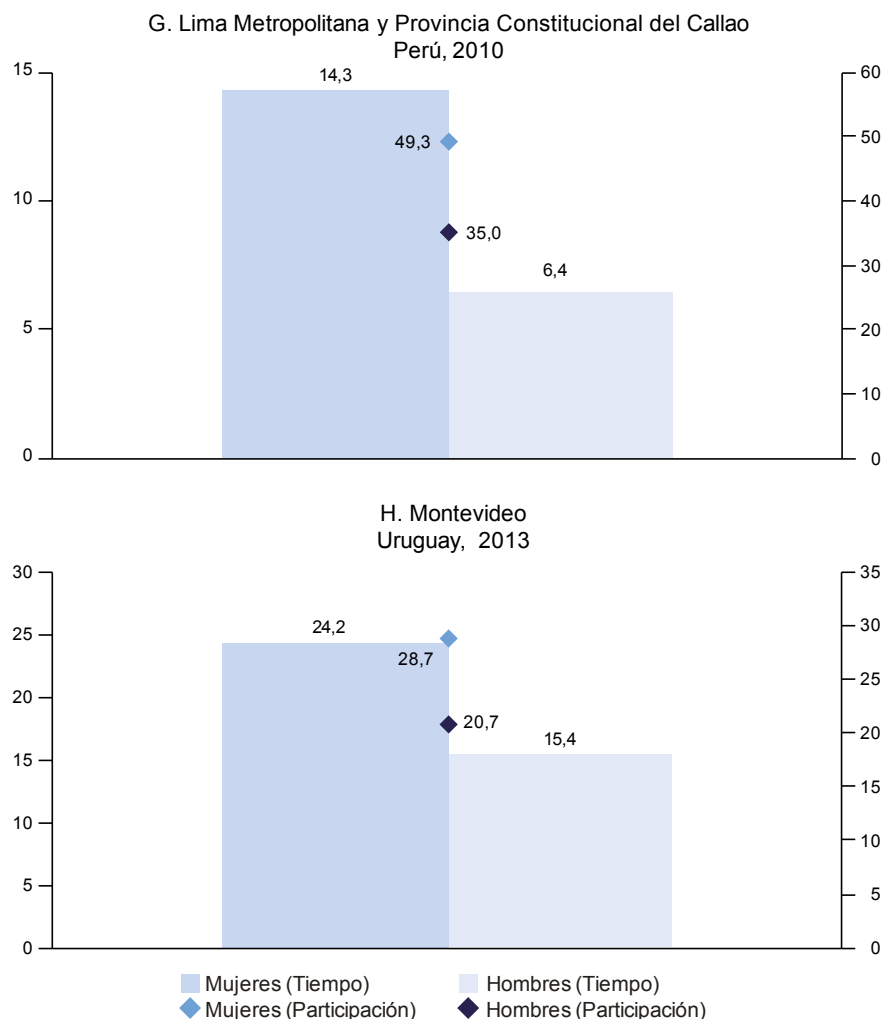


Gráfico II.20 (conclusión)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas sobre el uso de tiempo de los respectivos países.

**Nota:** En los casos de Colombia, Costa Rica y El Salvador se consideraron cuidados a niños y niñas de 0 a 12 años. En el caso de Chile se consideraron cuidados a niños y niñas de 0 a 14 años. En el caso del Ecuador se consideraron cuidados a niños y niñas de 0 a 11 años. En el caso de México se consideraron cuidados a niños y niñas en el hogar de 0 a 14 años. En el caso del Perú se consideraron cuidados a niños y niñas de 0 a 17 años. En el caso del Uruguay se consideraron cuidados a niños y niñas de 0 a 12 años.

También se observan profundas brechas en la participación de hombres y mujeres en actividades de cuidado a la infancia, que pueden alcanzar hasta 17 puntos porcentuales, como en el caso de la ciudad de Quito. Además, hay que considerar que el tipo de actividades de cuidado que realizan hombres y mujeres es distinto: mientras que los hombres generalmente participan de actividades como jugar, pasear o llevar a los niños a algún lugar, las mujeres se concentran en aquellas actividades que exigen cotidianidad, sistematicidad de horarios y realización obligatoria (alimentación, aseo, cuidados de salud) (Batthyány, 2009).

## 4. Reflexiones finales

En la región aún persiste el desafío de planificar ciudades que contribuyan a mejorar y volver más justos el uso y la distribución del tiempo y al goce más igualitario de derechos entre hombres y mujeres. Se requieren ciudades diseñadas con una distribución espacial que contemple la complejidad y diversidad de las necesidades cotidianas y de las capacidades de sus habitantes, es decir, ciudades inclusivas que, lejos de reforzar las desigualdades, se orienten a responder a las necesidades diferenciadas de sus ciudadanos (Montaner y Muxí, 2011). En este sentido, es importante que la planificación urbana tenga un enfoque de género que apunte a la reducción de brechas y a dar respuesta a las distintas necesidades y usos del tiempo, los espacios y los servicios de la población, colaborando con la transformación de la actual división sexual del trabajo.

La información sobre cómo usan y distribuyen el tiempo los hombres y las mujeres en su diversidad socioeconómica, etaria, de situación laboral, de situación familiar, de gustos y preferencias es fundamental para entender la dinámica de un territorio. Por lo tanto, es un insumo necesario para la planificación urbana contemporánea. La planificación y gestión del territorio debe considerar el conocimiento sobre este recurso limitado para fomentar espacios que permitan la compatibilización de los tiempos de trabajo para el mercado, el trabajo no remunerado y el tiempo personal. Las mujeres son quienes dedican más horas de su tiempo al trabajo no remunerado. Sin embargo, estas tareas no suelen contemplarse cuando se diseñan las políticas urbanas. Los países de la región que han valorizado económicamente el trabajo realizado en los hogares de forma no remunerada han evidenciado que este valor equivale a cifras de entre el 15,2% y el 24,2% del PIB nacional de dichos países (CEPAL, 2016b). Esto destaca la importancia económica de un sector tradicionalmente invisibilizado y refuerza la demanda de que la planificación urbana reconozca e incorpore la información sobre el trabajo no remunerado.

En términos de políticas públicas, es necesario promover la corresponsabilidad entre hombres y mujeres, la flexibilización de los horarios vinculados al mercado laboral (para lograr una mejor conciliación entre las responsabilidades y los beneficios asociados al trabajo remunerado y no remunerado) y la mejora de la oferta pública de servicios de calidad para reducir el peso que recae principalmente sobre las mujeres.

Transformar el actual orden de género y redistribuir el trabajo no remunerado, no solo entre hombres y mujeres, sino entre las familias, el Estado, el sector privado y la comunidad, constituye uno de los pilares para alcanzar el desarrollo sostenible en 2030. Sin igualdad de género no habrá desarrollo en las ciudades, ni este será sostenible.

## Bibliografía

### Parte A.1

- Aguirre, R. y F. Ferrari (2014), “Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe: caminos recorridos y desafíos hacia el futuro”, *serie Asuntos de Género*, N° 122 (LC/L.3678/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- Ayala Hernández, J. M. y D. Cardona Arango (2015), “Uso del tiempo libre de la población mayor de 50 años en la socialización”, *Investigas. Siete estudios realizados a partir de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, Colombia, 2012-2013*, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).
- Bárcena, A. (2017), “Intervención de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL en la inauguración del XVI Comité Ejecutivo de la Conferencia Estadística de las Américas” [en línea] <http://www.cepal.org/es/discursos/inauguracion-xvi-comite-ejecutivo-la-conferencia-estadistica-americas>.
- Batthyány, K. (ed.) (2015), *Los tiempos del bienestar social. Género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay*, Montevideo, Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)/Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)/Universidad de la República del Uruguay/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- \_\_\_\_\_(2009), “Cuidado de personas dependientes y género”, *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*, R. Aguirre (ed.), Montevideo, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).
- Bidegain Ponte, N. (2017), “La Agenda 2030 y la Agenda Regional de Género. Sinergias para la igualdad en América Latina y el Caribe”, *serie Asuntos de Género*, N° 143 (LC/TS.2017/7), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Budlender, D. (2008), “Time-use in South Africa”, *Explorations: time-use surveys in the South*, V. Esquivel y otras, *Feminist Economics*, vol. 14, N° 3, julio.
- Calderón, C. (coord.) (2013), “Redistribuir el cuidado: el desafío de las políticas”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 101 (LC/G.2568-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Canavire-Bacarreza, G. y M. Ospina (2015), “Intrahousehold time allocation: an impact evaluation of conditional cash transfer programs”, *Documentos de Trabajo, Economía y Finanzas*, N° 15-17, Bogotá, Centro de Investigación Económicas y Financieras, Universidad EAFIT.
- Carrasco, C. y E. Tello (2013), “Apuntes para una vida sostenible”, *Tejiendo alianzas para una vida sostenible. Consumo crítico, feminismo y soberanía alimentaria*, X. Montagut, C. Murias y L. Vega (coords.), Barcelona, Xarxa de Consum Solidari/Marcha Mundial de las Mujeres.
- Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Cuadernos de la CEPAL, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y M.N. Rico (2015), “El enfoque de derechos en la protección social”, *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago, marzo.
- \_\_\_\_\_(2016a), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, diciembre.
- \_\_\_\_\_(2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago, octubre.
- \_\_\_\_\_(2016c), “Territorio e igualdad: planificación del desarrollo con perspectiva de género”, *Manuales de la CEPAL*, N° 4 (LC/L.4237), Santiago, octubre.



- \_\_\_\_\_ (2016d), *40 Años de Agenda Regional de Género* (LC/G.2682), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2016e), *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, julio.
- \_\_\_\_\_ (2016f), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L/4056/Rev.1), Santiago, enero.
- \_\_\_\_\_ (2016g), *Panorama Social de América Latina 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2015a), *Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigesimotercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en los países de América Latina y el Caribe* (LC/L.3951), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2015b), “Resolución 9(VIII)”, Octava Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Quito, 17 a 19 de noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2013), *Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres. Informe Anual 2012, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe* (LC/G.2561/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2010), “Consenso de Brasilia”, *Informe de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/L.3309), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2007), *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L.2738(CRM.10/3)), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Panorama Social de América Latina, 2004* (LC/G.2259-P), Santiago.
- CEPAL/INEGI/INMUJERES/ONU-Mujeres (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México/Instituto Nacional de las Mujeres de México/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2016), *Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL)* (LC/W.679/Rev.1), Santiago.
- Céspedes, C. y C. Robles (2016), “Niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe: deudas de igualdad”, *serie Asuntos de Género*, N° 133 (LC/L.4173), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Díaz, M. Á. y F. J. Jiménez (2002), “Transportes y movilidad: ¿necesidades diferenciales según género?”, documento presentado en el Segundo Seminario Internacional sobre Género y Urbanismo: Infraestructuras para la Vida Cotidiana, Madrid, 27 y 28 de mayo.
- Durán, M. (2012a), “La investigación sobre el uso del tiempo”, documento presentado en la Décima Reunión Internacional de Expertas y Expertos en Encuestas sobre Uso del Tiempo y Trabajo no Remunerado, “Políticas públicas, uso del tiempo y economía del cuidado: la importancia de las estadísticas nacionales”, Ciudad de México, 11 y 12 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2012b), *El trabajo no remunerado en la economía global*, Bilbao, Fundación BBVA.
- \_\_\_\_\_ (2008a), *La ciudad compartida. Conocimiento, afecto y uso*, Santiago, Ediciones SUR.
- \_\_\_\_\_ (2008b), “Integración del trabajo no remunerado en el análisis de los sectores de salud y bienestar social”, *La economía invisible y las desigualdades de género. La importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- \_\_\_\_\_ (2005), “Mujeres y hombres en el siglo XXI”, *Cuenta y razón*, vol. 138.
- \_\_\_\_\_ (1986), *La jornada interminable*, Barcelona, Icaria Editorial.
- Espejo, A. (2013), “The impact of conditional cash transfer programs on the time allocation of beneficiaries: The case of “Oportunidades” program in Mexico”, tesis de grado de magíster en políticas sociales y desarrollo, London School of Economics.
- Espejo, A., F. Filgueira y M.N. Rico (2010), “Familias latinoamericanas: organización del trabajo no remunerado y de cuidado”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.354), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Esquivel, V. y otras (2008), “Explorations: time-use surveys in the south”, *Feminist Economics*, vol. 14, N° 3.

- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2016), *Estrategia de Género del Plan SAN-CELAC*, Santiago, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Ferrán, L. (2008), “Marco conceptual y lineamientos metodológicos de la cuenta satélite de los hogares para medir el trabajo no remunerado en salud”, *La economía invisible y las desigualdades de género. La importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Figuroa, C. y N. Waintrub (2015), “Movilidad femenina en Santiago de Chile: reproducción de inequidades en la metrópolis, el barrio y el espacio público”, *Urbe. Revista Brasileira Gestão Urbana*, vol.7, N° 1
- Foucault, M. (1993), *Microfísica del poder*, Madrid, Ediciones de la Piqueta.
- Gammage, S. y M. Orozco (2008), “El trabajo productivo no remunerado dentro del hogar: Guatemala y México”, *serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México*, N° 103 (LC/L.2983-P; LC/MEX/L.889), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gómez, E. (2008), “La valoración del trabajo no remunerado: una estrategia clave para la política de igualdad de género”, *La economía invisible y las desigualdades de género. La importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Gómez Luna, M. E. (2010), *Directrices y referentes conceptuales para armonizar las encuestas sobre uso del tiempo en América Latina y el Caribe. Documento para discusión*, Ciudad de México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- Hernández, D. (2012), *Políticas de tiempo, movilidad y transporte público: rasgos básicos, equidad social y de género*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Intendencia de Montevideo/Área de Políticas Territoriales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, noviembre.
- Huertas, N. y J. Mola (2015), “Estudio del uso del tiempo en las poblaciones vulnerables como elemento para la inclusión social”, *Investigas. Siete estudios realizados a partir de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, Colombia, 2012-2013*, Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador) (2014), “Cuentas satélite de trabajo no remunerado de los hogares 2011-2013, Ecuador” [en línea] <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/cuenta-satelite-de-trabajo-no-remunerado/>.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México) (2014), *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares de México 2013. Preliminar. Año base 2008*, Ciudad de México.
- \_\_\_\_\_ (2016), “Trabajo no remunerado de los hogares”, Ciudad de México.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú) (2016), *Cuenta satélite del trabajo doméstico no remunerado*, Lima, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) [en línea] [https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1358/libro.pdf](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1358/libro.pdf).
- IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (2011), *Retrato das desigualdades de gênero e raça*, Brasília [en línea] <http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>.
- ISDEMU/DIGESTYC/BCR (Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer/Dirección General de Estadística y Censos/Banco Central de Reserva de El Salvador) (2016), “Principales resultados del ejercicio de valorización del trabajo no remunerado de los hogares”, documento presentado en el Seminario Reconocimiento y Provisión de Cuidados: Desafíos para una Política Integrada en El Salvador, San Salvador.
- Marco, F. (2016), “La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina”, *serie Asuntos de Género*, N° 139 (LC/L.4225), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2012), “La utilización de las encuestas de uso del tiempo en las políticas públicas”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 119 (LC/L.3557), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.

- Marco, F. y M.N. Rico (2013), “Cuidado y políticas públicas: debates y estado de situación a nivel regional”, *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, L. Pautassi y C. Zibecchi (coords.), Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Milosavljevic, V. y O. Tacla (2007), “Incorporando un módulo de uso del tiempo a las encuestas de hogares: restricciones y potencialidades”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 83 (LC/L.2709-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2017a), “International Classification of Activities for Time Use Statistics 2016 (ICATUS 2016). Prepared by the Secretariat (13 February 2017)” [en línea] <https://unstats.un.org/unsd/statcom/48th-session/documents/BG-3h-ICATUS-2016-13-February-2017-E.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2017b), “Statistical Commission. Report on the forty-eighth session (7-10 March 2017)”, *Official Records 2017, Supplement*, N° 4 (E/2017/24-E/CN.3/2017/35), Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (2017c), “Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (E/CN.3/2017/2) , Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (2017d), “Nueva Agenda Urbana” (A/RES/71/256), Nueva York, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2015), “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (A/RES/70/1), Nueva York, octubre.
- \_\_\_\_\_ (2009), *Sistema de Cuentas Nacionales 2008* [en línea] [http://www.cepal.org/deype/publicaciones/externas/1/50101/SNA2008\\_web.pdf](http://www.cepal.org/deype/publicaciones/externas/1/50101/SNA2008_web.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2006), *Guía de elaboración de estadísticas sobre el empleo del tiempo para medir el trabajo remunerado y no remunerado* (ST/ESA/STAT/SER.F/93), Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (1995), “Declaración y Plataforma de Acción de Beijing”, Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer [en línea] <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (1989), Convención sobre los Derechos del Niño [en línea] <http://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013), “Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo”, XIX Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, octubre [en línea] [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms\\_234036.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_234036.pdf).
- \_\_\_\_\_ (1919), “Convenio sobre las Horas de Trabajo (Industria), 1919 (Núm. 1)”, Washington, D.C., noviembre [en línea] [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:%C2%A0:P12100\\_ILO\\_CODE:C001](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:%C2%A0:P12100_ILO_CODE:C001).
- OIT/PNUD (Organización Internacional del Trabajo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009), *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, Santiago.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2015), *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud*, Ginebra.
- Rico, M. N. (2013), “Derechos de la infancia. Enfoque, indicadores y perspectivas”, *Seminario Internacional: Indicadores de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC); y seguimiento de las políticas sociales para la superación de la pobreza y el logro de la igualdad*, Santiago, Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH).
- Rico, M. N. y D. Trucco (2014), “Adolescentes. Derecho a la educación y al bienestar futuro”, *serie Políticas Sociales*, N° 190 (LC/L.3791), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rossel, C. (2016), “Desafíos demográficos para la organización social del cuidado y las políticas públicas”, *serie Asuntos de Género*, N° 135 (LC/L.4186), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rossel, C. y D. Hernández (2013), “Cuidado infantil, tiempo y espacio: el transporte y la frontera del acceso”, *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, L. Pautassi y C. Zibecchi (coords.), Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Sandoval Carvajal, I. y L. M. González Vega (2015), “Estimación del valor económico del trabajo no remunerado en Costa Rica. Resultados e ilustración metodológica”, *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 30, N° 3.

- Segovia, O. (2016), “¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la comuna de Santiago (Chile)”, *serie Asuntos de Género*, N° 132 (LC/L.4127), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Stiglitz, J., A. Sen y J. Fitoussi (2009), “Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social” [en línea] <http://www.ambafrance-es.org/Informe-de-la-Comision-Stiglitz>.
- Trucco, D. y H. Ullmann (eds.) (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 137 (LC/G.2647-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ullmann, H. y V. Milosavljevic (2016), “El uso del tiempo en la adolescencia”, *Boletín Desafíos*, N° 19, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), agosto.
- Vaca-Trigo, I. (2015), “Pobreza y tiempo destinado al trabajo no remunerado: un círculo vicioso”, documento presentado en el XVI Encuentro Internacional de Estadísticas de Género: Desafíos estadísticos hacia la implementación de la Agenda de Desarrollo Sostenible, Aguascalientes, México, 9 a 11 de septiembre

## Parte A.2

- Amarante, Verónica, Maira Colacce y Pilar Manzi (2016), “La brecha de género en jubilaciones y pensiones. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay”, *serie Asuntos de Género*, N° 138 (LC/L.4223), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (2009), *Boletín Previsional y la Seguridad Social 2009*, Observatorio de la Seguridad Social, Buenos Aires [en línea] <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/OBS%20-%2000122%20Bolet%C3%ADn%20Previsional%20y%20de%20la%20Seguridad%20Social%202009.pdf>.
- Bárcena, Alicia y Antonio Prado (2015), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bidegain Ponte, N. (2017), “La Agenda 2030 y la Agenda Regional de Género. Sinergias para la igualdad en América Latina y el Caribe”, *serie Asuntos de Género*, N° 143 (LC/TS.2017/7), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Carrasco, Cristina (2009), “Tiempos y trabajos desde la perspectiva femenina”, *Revista Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, N° 108, Madrid [en línea] [https://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/revista-papeles/108/tiempos\\_y\\_trabajos\\_experiencia\\_femenina.pdf](https://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/revista-papeles/108/tiempos_y_trabajos_experiencia_femenina.pdf).
- Carrasco, Cristina y Enric Tello (2013), “Apuntes para una vida sostenible”, *Tejiendo alianzas para una vida sostenible. Consumo crítico, feminismo y soberanía alimentaria*, Barcelona, Xarxa de Consum Solidari/ Marcha Mundial de las Mujeres.
- Cecchini, Simone y otros (2015), “Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social”, *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Simone Cecchini y otros (eds.), Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cejas Martínez, Magda Francisca (2007), “La formación profesional en América Latina ¿Un factor clave para el desarrollo de los países desde la Dirección Gerencial?”, *Revista Visión Gerencial*, año 6, N°2, Mérida, Universidad de los Andes [en línea] <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/25139/2/articulo4.pdf>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago, marzo.
- \_\_\_\_\_ (2016a), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2016b), “Persiste la brecha salarial entre hombres y mujeres”, *Nota para la Igualdad*, N° 18, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://oig.cepal.org/es/notas/nota-la-igualdad-ndeg-18-persiste-la-brecha-salarial-hombres-mujeres>.

- \_\_\_\_\_ (2015a), *Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigesimotercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en los países de América Latina y el Caribe* (LC/L.3951), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2015b), *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio: informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe*, 2015 (LC/G.2646), Santiago, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2015c), “Panorama Social de América Latina 2015. Documento informativo”, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2015d), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L/4056/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2014b), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2013c), *Panorama Social de América Latina 2013* (LC/G.2580), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2009), *Panorama Social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2007a), *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L.2738(CRM.10/3)), Santiago [en línea] <http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/6/29186/lcl2738.pdf>.
- CEPAL/INEGI/INMUJERES/ONU-Mujeres (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México/Instituto Nacional de las Mujeres de México/ Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres ) (2016), *Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe* (CAUTAL) (LC/W.679/Rev.
- CEPAL/Oxfam (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oxfam) (2016), *Tributación para un crecimiento inclusivo* (LC/L.4159), Santiago [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39949/1/S1600238\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39949/1/S1600238_es.pdf).
- Espejo, Andrés y Ernesto Espíndola (2015), “La llave maestra de la inclusión social juvenil: educación y empleo”, *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Daniela Trucco y Heidi Ullmann (eds.), Libros de la CEPAL, N°137, (LC/G.2647), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gómez, E. (2008), “La valoración del trabajo no remunerado: una estrategia clave para la política de igualdad de género”, *La economía invisible y las desigualdades de género. La importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Jiménez, Antonio, Martha Quezada y Agustín Huete (2014), *Estudio sobre la perspectiva de género en los Sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica*, Madrid, Organización Iberoamericana de Seguridad Social [en línea] [http://www.oiss.org/IMG/pdf/LA\\_PERSPECTIVA\\_DE\\_GENERO\\_OISS\\_2014.pdf](http://www.oiss.org/IMG/pdf/LA_PERSPECTIVA_DE_GENERO_OISS_2014.pdf).
- Marco, Flavia (2016), “La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina”, *serie Asuntos de Género*, N° 139 (LC/L.4225), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Milosavljevic, Vivian (2015), “Las encuestas de hogares”, documento presentado en la Reunión de Especialistas sobre Mujeres Afrodescendientes: los desafíos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la agenda regional de género, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 9 de diciembre.
- Montaño, Sonia y Coral Calderón (2010), *El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo*, Cuaderno de la CEPAL, N° 94 (LC/G.2454-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27845/1/S2010994\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27845/1/S2010994_es.pdf).
- Naciones Unidas (2015), “Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (A/RES/70/1), Nueva York [en línea] [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&referer=http://untermportal.un.org/UNTERM/Display/Record/UNHQ/NA/f8c761b0-2ad4-4501-a913-7e2fa8854f9a&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&referer=http://untermportal.un.org/UNTERM/Display/Record/UNHQ/NA/f8c761b0-2ad4-4501-a913-7e2fa8854f9a&Lang=S).
- \_\_\_\_\_ (2009), *Sistema de Cuentas Nacionales 2008* [en línea] [http://www.cepal.org/deype/publicaciones/externas/1/50101/SNA2008\\_web.pdf](http://www.cepal.org/deype/publicaciones/externas/1/50101/SNA2008_web.pdf).



- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2015), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2015*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe [en línea] [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_435169.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_435169.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2013), *Trabajo decente y juventud en América Latina. Políticas para la acción*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe [en línea] [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_235577.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_235577.pdf).
- Oxfam (2015b), “Justicia fiscal y derechos de las mujeres. Una mirada a los sistemas tributarios de Honduras, Guatemala y República Dominicana”, inédito.
- Pérez Fragoso, Lucía (2016), “Quién cuida en la ciudad, oportunidades y propuestas, ciudad de México”, *serie Asuntos de Género*, N° 136 (LC/L.4211), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rico, María Nieves e Iliana Vaca-Trigo (2016), “Trabajo doméstico remunerado en América Latina: el núcleo duro de la desigualdad de género en el mercado laboral”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Rico, María Nieves y Daniela Trucco (2014), “Adolescentes. Derecho a la educación y al bienestar futuro”, *serie Políticas Sociales*, N°190 (LC/L.3791), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Segovia, Olga (2016), “¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas: la comuna de Santiago de Chile”, *serie Asuntos de Género*, N° 132 (LC/L.4127), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Silveira, Sara (2011), “Perspectiva de género en la formación profesional: el camino hacia la transversalidad e institucionalidad”, *Tendencias en Foco*, N° 17, Red Educación Trabajo e Inclusión Social en América Latina (redEtis) [en línea] <http://www.redetis.iipe.unesco.org/publicaciones/perspectiva-de-genero-en-la-formacion-profesionalel-camino-hacia-la-transversalidad-e-institucionalidad/#.VyzFfIR97cs>.
- Tacoli, Cecilia (2012), “Urbanization, gender and urban poverty: paid work and unpaid carework in the city”, *Urbanization and Emerging Population Issues Working Paper*, N° 7, International Institute for Environment and Development (IIED)/Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) [en línea] <https://www.unfpa.org/sites/default/files/resource-pdf/UEPI%207%20Tacoli%20Mar%202012.pdf>.
- Trucco, Daniela y Heidi Ullmann (eds.) (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N°137 (LC/G.2647-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2015a), *Informe de la UNESCO sobre la Ciencia. Hacia 2030. Resumen Ejecutivo*, París [en línea] [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000235407\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000235407_spa).
- UNFPA (Fondo de Población de Naciones Unidas) (2012), *Análisis legislativo comparado sobre embarazo adolescente y matrimonio temprano*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Velasco, Carlos (2005), “La Educación Técnica y Profesional de nivel medio en siete países de América Latina: hacia un estado del arte”, Santiago, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO) [en línea] <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001611/161173S.pdf>.
- Voria, Andrea (2008), “¿Qué empleo para las mujeres? Dilemas, experiencias y desafíos pendientes en América Latina”, *Tendencias en Foco*, N° 8, Red Educación Trabajo e Inclusión Social en América Latina (redEtis) [en línea] <http://www.redetis.iipe.unesco.org/publicaciones/que-empleo-para-las-mujeres-dilemas-experiencias-y-desafiospendientes-en-america-latina/#.VyzFNyR97cs>.

## Parte B

- Aguirre, Rosario y Fernanda Ferrari (2014), “Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe: caminos recorridos y desafíos hacia el futuro”, *serie Asuntos de Género*, N° 122 (LC/L.3678/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), “Consenso de Santo Domingo”, *Informe de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (Santo Domingo, 15 a 18 de octubre de 2013) (LC/L.3789), Santiago.

\_\_\_\_\_ (2010), “Consenso de Brasilia”, *Informe de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/L.3309), Santiago.

\_\_\_\_\_ (2007), “Consenso de Quito”, *Informe de la décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/G.2361(CRM.10/8)), Santiago.

Gómez Luna, María Eugenia (2010), *Directrices y referentes conceptuales para armonizar las encuestas sobre uso del tiempo en América Latina y el Caribe. Documento para discusión*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Naciones Unidas (1995), *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995* (A/CONF.177/20) [en línea] <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013), “Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo”, XIX Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, octubre [en línea] [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms\\_234036.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_234036.pdf).

## Parte C

Aguirre, R. y F. Ferrari (2014), “Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe: caminos recorridos y desafíos hacia el futuro”, *serie Asuntos de Género*, N° 122 (LC/L.3678/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.

Batthyány, K. (2009), “Cuidado de personas dependientes y género”, *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*, R. Aguirre (ed.), Montevideo, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), marzo.

CEPAL (Comisión Económica de América Latina y el Caribe) (2017a), *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681/Rev.2), Santiago, abril.

\_\_\_\_\_ (2017b), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago, marzo.

\_\_\_\_\_ (2017c), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.

\_\_\_\_\_ (2016a), “Territorio e igualdad: planificación del desarrollo con perspectiva de género”, *Manuales de la CEPAL*, N° 4 (LC/L.4237), Santiago, octubre.

\_\_\_\_\_ (2016b), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, diciembre.

\_\_\_\_\_ (2016c), *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/ Rev.1), Santiago, julio.

\_\_\_\_\_ (2015), *Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigesimotercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en los países de América Latina y el Caribe* (LC/L.3951), Santiago, septiembre.

\_\_\_\_\_ (2014), “Consenso de Santo Domingo”, *Informe de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/L.3789), Santiago, marzo.

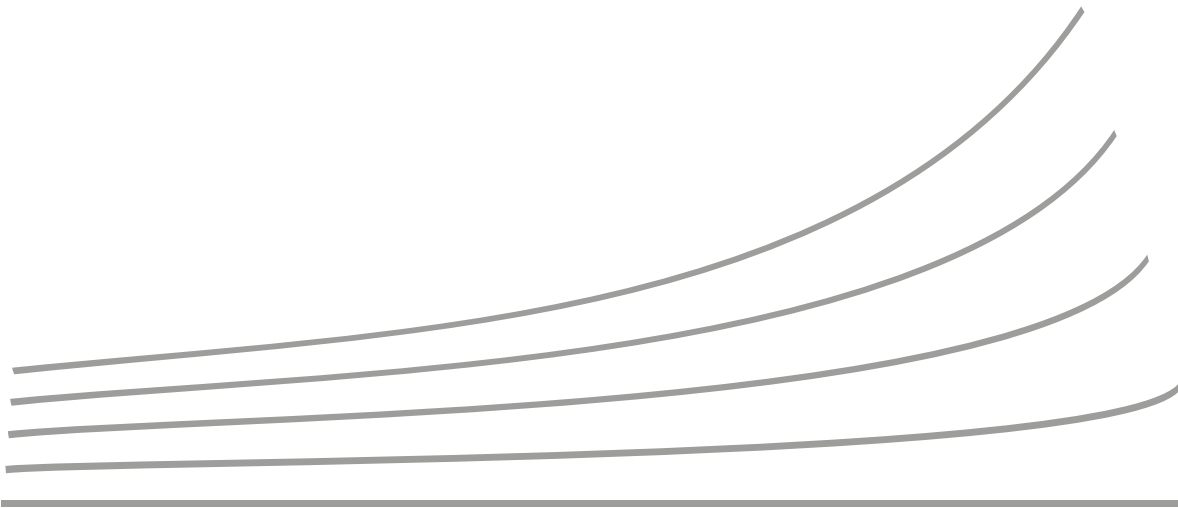
Díaz, M. y F. Jiménez (2002), “Transportes y movilidad: ¿necesidades diferenciales según género?”, documento presentado en el Segundo Seminario Internacional sobre Género y Urbanismo “Infraestructuras para la Vida Cotidiana”, Madrid, 27 y 28 de mayo.

Durán, M. Á. (2012), *El trabajo no remunerado en la economía global*, Bilbao, Fundación BBVA, junio.



- Figueroa, C. y N. Waintrub (2015), "Movilidad femenina en Santiago de Chile: reproducción de inequidades en la metrópolis, el barrio y el espacio público", *Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana*, vol. 7, N° 1, Curitiba, Pontificia Universidad Católica de Paraná (PUCPR).
- Hernández, D. (2012), *Políticas de tiempo, movilidad y transporte público: rasgos básicos, equidad social y de género*, Montevideo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), noviembre.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (s/f), "Antecedentes metodológicos de la EUT", Santiago [en línea] [http://historico.ine.cl/enut/files/antecedentes\\_metodologicos\\_de\\_la\\_eut.pdf](http://historico.ine.cl/enut/files/antecedentes_metodologicos_de_la_eut.pdf).
- Jirón, P. y P. Mansilla (2013), "Atravesando la espesura de la ciudad: vida cotidiana y barreras de accesibilidad de los habitantes de la periferia urbana de Santiago de Chile", *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 56, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), diciembre.
- Marco, F. (2012), "La utilización de las encuestas de uso del tiempo en las políticas públicas", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 119 (LC/L.3557), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Ministerio de Transporte (2010), "ENMODO. Encuesta de Movilidad Domiciliaria 2009-2010: movilidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires", Buenos Aires [en línea] <http://datar.info/dataset/457a8384-217f-4cbc-baa4-825c7790e44c/resource/80f49dcb-2b77-4ddc-afb6-f7d87b6eda13/download/publicacionenmodo.pdf>.
- Montaner, J. y Z. Muxí (2011), *Usos del tiempo y la ciudad*, Barcelona, Ayuntamiento de Barcelona, febrero.
- Montaño, S. y C. Calderón (coords.) (2010), "El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 94 (LC/G.2454-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), julio.
- ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos) (2016), *Urbanization and Development: Emerging Futures. World Cities Report 2016*, Nairobi.
- \_\_\_\_\_(2008), *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide*, Londres, Earthscan.
- ONU-Hábitat/CAF (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos/Banco de Desarrollo de América Latina) (2014), *Construcción de ciudades más equitativas. Políticas públicas para la inclusión en América Latina*, Nairobi, marzo.
- Rossel, C. y D. Hernández (2013), "Cuidado infantil, tiempo y espacio: el transporte y la frontera del acceso", *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, L. Pautassi y C. Zibecchi (coords.), Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Rozas, P. y L. Salazar (2015), "Violencia de género en el transporte público. Una regulación pendiente", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 172 (LC/L.4047), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Scuro, L. e I. Vaca-Trigo (2017), "El trabajo no remunerado en la medición no monetaria de la pobreza", ponencia realizada en el Seminario regional "Indicadores no monetarios de pobreza: avances y desafíos para su medición", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 15 y 16 de mayo.
- SECTRA/UAH (Secretaría de Planificación de Transporte/Universidad Alberto Hurtado) (2014), *Encuesta Origen Destino de Viajes 2012*, Santiago.
- Valencia, A., D. Dimas y H. Martín (2015), "¿Cómo emplean su tiempo los habitantes de Bogotá?", *Cuadernos de Desarrollo Económico*, N° 32, Bogotá, Secretaría de Desarrollo Económico, mayo.





## Capítulo III

### Forjar la igualdad: políticas de cuidados en la región

**Fuente:**

**Parte A.** *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2017)  
<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42061/4/S1700367-es.pdf>

**Parte B.1.** *Panorama Social de América Latina, 2016* (CEPAL, 2017)  
<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41598/4/S1700567-es.pdf>

**Parte B.2.** *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (CEPAL, 2016)  
<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40633/4/S1601248-es.pdf>

**Parte C.** *¿Quién cuida en la ciudad?: aportes para políticas urbanas de igualdad* (CEPAL, 2017)  
<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42424/1/S1700617-es.pdf>

**Parte D.1.** *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (CEPAL, 2016)  
<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41011/1/S1700035-es.pdf>

**Parte D.2.** *40 años de Agenda Regional de Género* (CEPAL, 2017)  
[https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/40\\_anos\\_de\\_agenda\\_regional\\_de\\_genero.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/40_anos_de_agenda_regional_de_genero.pdf)

## Introducción

Los Gobiernos de la región se han comprometido a promover cambios en la división sexual del trabajo y la injusta organización social de los cuidados, y han impulsado importantes medidas a nivel nacional. En este capítulo se hace un repaso de las políticas públicas regionales en torno a los cuidados y se las analiza desde el punto de vista de la igualdad de género y de derechos.

En la parte A se exponen los avances normativos, de políticas e institucionales hacia una redistribución social de los cuidados que se han conseguido en décadas recientes. En la segunda parte se identifican algunos de los principales sesgos de género de las políticas de protección social de la última década. Además, se señala de qué manera la información sobre el uso del tiempo contribuye al diseño de políticas económicas, sociales, de transporte y de infraestructura, entre otras, que favorecen la autonomía de las mujeres. En el apartado C se focaliza la mirada en recomendaciones sobre políticas públicas de cuidado acordes a los desafíos de las ciudades. Finalmente, en el apartado D se presenta una compilación de los compromisos relativos a los cuidados y la autonomía de las mujeres que han asumido los Gobiernos en las reuniones de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe y que conforman una Agenda Regional de Género profunda e integral.

## Parte A

Institucionalidad social en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017),  
Cap V, pp. 219-248.

### A. Protección social y cuidados

## El cuidado, pilar de la protección social: derechos, políticas e institucionalidad en América Latina

María Nieves Rico<sup>1</sup>

Claudia Robles<sup>2</sup>

### Introducción<sup>3</sup>

El cuidado es una función social, un bien público y un derecho básico sin el cual no es posible concebir la existencia y la reproducción de la sociedad. Interpela a un nivel medular el propio concepto de humanidad: todos y todas hemos requerido cuidados especiales durante nuestra infancia y probablemente los requeriremos al llegar a la vejez, según el nivel de dependencia que lleguemos a tener. Además, quienes viven con alguna discapacidad o enfrentan enfermedades crónicas o terminales, requieren de cuidados de forma permanente o con mayor intensidad en determinados períodos de su vida. La toma de conciencia sobre el hecho de que todas las personas requieren de cuidados produce un cambio en la perspectiva de análisis de las responsabilidades sociales y la interdependencia entre los individuos en términos de derechos y obligaciones (Tronto, 1993). Además, desde el punto de vista de las políticas, es fundamental considerar el cuidado como proceso en las intervenciones públicas de gran impacto en la esfera privada y las relaciones sociales.

El cuidado es materia fundamental de las políticas públicas y los Estados, al constituir una precondition para el desarrollo social y económico sostenible. Las condiciones en que se provee son gravitantes, por ejemplo, para garantizar el crecimiento integral de niños y niñas, así como para un envejecimiento digno. También es prioritario atender la situación de quienes se encargan del cuidado en los hogares, rol que por lo general ejercen las mujeres en sociedades aún marcadas por una cultura patriarcal, una desequilibrada división sexual del trabajo y estereotipos de género en torno a quién corresponde desempeñar esta función social. Culturalmente naturalizada como responsabilidad que recae sobre las madres, hijas, hermanas, abuelas, tías, nueras y vecinas, entre otros vínculos familiares y sociales. Como han puesto de relieve los movimientos de mujeres y los estudios feministas, muchas veces el cuidado se brinda a costa de los derechos de las mujeres y de su autonomía económica, política, e incluso física. La mayor o total carga de trabajo de cuidado no remunerado impacta en la posibilidad de integrarse, en igualdad de condiciones, al trabajo remunerado y acceder a puestos de poder. En su forma más extrema, impide que la mujer ejerza su derecho a una vida libre de violencia, en estrecho vínculo con su autonomía económica. Además, quienes se insertan en el trabajo de cuidado remunerado, por ejemplo, las trabajadoras domésticas remuneradas, las enfermeras, las educadoras y las cuidadoras enfrentan condiciones laborales más precarias, con acceso desigual o nulo a la seguridad y protección social, menores remuneraciones y mayor probabilidad de caer en la pobreza que quienes se insertan en otros sectores de la economía (CEPAL, 2013a y 2016b). Este panorama se agudiza al considerar el entrecruzamiento de las desigualdades étnicas y raciales, y de clase<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Directora de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>2</sup> Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>3</sup> En esta sección se resumen los hallazgos principales del estudio *Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad* (Rico y Robles, 2016) y nuevas reflexiones de las autoras recogidas en CEPAL (2016a, 2016b y 2017a). Las autoras agradecen a Gwendoline Peltier por sus aportes a la sistematización de programas y leyes de cuidado en América Latina.

<sup>4</sup> La mayoría de las mujeres, en sus hogares, cuidan directa o indirectamente, y muchas veces lo hacen como actividad principal o exclusiva. Sin embargo, es importante indicar que el trabajo de cuidado también se encuentra potenciado por otras desigualdades, además de la de género. Así, las mujeres pobres, las indígenas y las afrodescendientes están

El trabajo de cuidado no remunerado en el seno de los hogares, sumado a la menor, nula o desigual inserción en el trabajo remunerado, tiene consecuencias individuales a lo largo del ciclo de vida de las mujeres. Sin embargo, la mujer permanece sin reconocimiento ni reparación a un nivel económico, político y social más amplio, y esa situación también tiene consecuencias sobre el bienestar de los hogares y sobre la persistencia de la pobreza (CEPAL, 2013a). Las mujeres asumen el costo personal de una función social decisiva para garantizar la reproducción de las sociedades, e incluso, la sostenibilidad de las políticas públicas, en particular las políticas sociales. En términos económicos, esta contribución es significativa, pues refleja el aporte silencioso que hacen las mujeres a la economía y el desarrollo de los países.

Reconocer, valorar, redistribuir e incidir en las dinámicas de cuidado en América Latina es urgente y prioritario en el marco de una agenda de derechos humanos, de género y de sostenibilidad política y social. Intervenir en la forma en que se accede a los cuidados y se proveen es precondition para detener la transmisión intergeneracional de la pobreza en los hogares, garantizar la protección social universal a todas y todos los ciudadanos, y avanzar hacia sociedades más igualitarias.

## 1. El cuidado como bien público: elementos para el diseño de sus políticas

El trabajo de cuidado es una función social que se expresa en la serie de actividades, bienes y relaciones destinados a preservar el bienestar cotidiano de las personas en los planos material, económico y emocional (CEPAL, 2013a; Marco y Rico, 2013). Incluye la provisión de bienes esenciales para la vida, como la alimentación, el abrigo, la higiene y el acompañamiento, así como el apoyo y la transmisión de conocimientos, valores sociales y prácticas mediante los procesos de crianza (Razavi, 2012). Se funda en relaciones “cara a cara” entre quienes lo reciben y quienes lo proveen de forma remunerada o no remunerada. Las políticas de cuidado deben cubrir, por tanto, a las cuidadoras y a quienes requieren esos servicios, incluidos niños y niñas, adultos mayores, y personas con discapacidad o con alguna enfermedad crónica o terminal en situación de dependencia<sup>5</sup>.

En América Latina, el trabajo de cuidado es mayoritariamente asumido por las mujeres de forma no remunerada en el hogar. Además, la expansión de los servicios públicos de cuidado es todavía limitada. Por ejemplo, la evidencia regional disponible muestra que el cuidado de niños y niñas de hasta tres años se provee mayoritariamente en los hogares por parte de las mujeres en el marco de regímenes de bienestar marcadamente familiaristas y del sistema patriarcal dominante<sup>6</sup>.

La irrupción de esta problemática como prioridad de la política pública ha ganado centralidad a partir de la llamada “crisis de los cuidados” (CEPAL, 2011). Esta se refiere a la creciente tendencia de una población dependiente de cuidados en aumento y transformación en términos de sus demandas y necesidades, y una base de cuidadoras no remuneradas que decrece, conforme se intensifica la inserción laboral de las mujeres (Rossel, 2016), sin que se produzca una redistribución de ese trabajo en el seno del hogar debido a la baja participación de los hombres<sup>7</sup>. Esta agenda se ha consolidado además como parte de las demandas reivindicativas y de derechos humanos de las poblaciones que requieren cuidados, incluidas las personas adultas mayores o con discapacidad en situación de dependencia.

sobrerrepresentadas en el trabajo doméstico remunerado en casi todos los países de la región (Rico y Vaca-Trigo, 2016).

<sup>5</sup> Se alude aquí al cuidado como apoyo o atención directa brindada a personas con algún nivel de dependencia, es decir, quienes precisan de algún tipo de apoyo o asistencia para realizar actividades esenciales de la vida cotidiana, por ejemplo, comer, bañarse, vestirse, movilizarse y trasladarse fuera del hogar (Salvador, 2015).

<sup>6</sup> Véase Berlinski y Schady (2015), que consideran datos referentes al Brasil, Chile, el Ecuador, Guatemala, Nicaragua y el Uruguay, a partir de procesamientos de diversas encuestas nacionales.

<sup>7</sup> De acuerdo a CEPAL (2011), las personas con dependencia moderada a severa se duplicarán entre 2000 y 2050.

Concebir el cuidado como un asunto público implica reorientar la forma en que se ha planteado esta función social como responsabilidad primaria de las familias, concretamente, de las mujeres. Con ello se cuestionan las bases institucionales que definen quién debe asumir los costos de la reproducción social y cómo se distribuye la carga de cuidado en las sociedades. El papel de las políticas públicas en esta transformación es innegable. Esto tiene al menos tres consecuencias.

En primer lugar, sitúa su responsabilidad en otros actores que trascienden a la familia e incluyen al mercado y la sociedad civil, y exige un nuevo pacto en que figure explícitamente el rol garante del Estado para resguardar el derecho al cuidado (Pautassi, 2007). En el seno de la familia, instala el imperativo de la corresponsabilidad en su ejercicio entre hombres y mujeres. En segundo lugar, pone de relieve la necesidad de adoptar medidas que favorezcan a quienes requieren y proveen cuidados desde una perspectiva integral e integrada. En tercer lugar, implica reconocer su interconexión con otras políticas sociales, incluso las dirigidas a la infancia y a los adultos mayores, así como las de índole laboral, de salud, de educación, de seguridad social y de protección social, y relacionadas con la igualdad de género.

Así pues, las políticas públicas de cuidado son las que garantizan el bienestar físico y emocional cotidiano de las personas con algún nivel de dependencia e intervienen en la organización social del cuidado, de modo que contribuyen al logro de la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. Estas políticas inciden directamente sobre la distribución de responsabilidades en el cuidado entre Estado, mercado, familias y comunidades y, por tanto, sobre los regímenes de bienestar y el rol de la protección social en su configuración.

A continuación se enumeran algunas dimensiones que pueden considerarse en su diseño, transversalizando un enfoque de derechos y de género en la definición de su institucionalidad<sup>8</sup>. En primer lugar, se deben considerar los cuidados que se proveen en el hogar y fuera de él, de manera remunerada y no remunerada, y por diversos actores: las personas como miembros de una familia u hogar, principalmente las mujeres, el sector privado, la comunidad y la oferta pública. También se debe contemplar la situación de quienes requieren y proveen cuidados, organizados conforme a los distintos niveles de dependencia de las personas cuidadas. Además, los instrumentos que se consideren deben estructurarse en función de los objetivos que se intenta resguardar<sup>9</sup>. A ese efecto, se deben definir al menos cuatro dimensiones estructurantes de políticas, subsistemas o sistemas integrales e integrados de cuidado: recursos económicos, tiempo, servicios (Ellingsaeter, 1999; Pautassi, 2007) y políticas regulatorias que definan estándares de calidad y normativa laboral asociada a su desarrollo (Gascón y Redondo, 2014; Marco, 2014). Finalmente, por su naturaleza multidimensional, estas medidas deben articularse de manera intersectorial e interinstitucional, a través de políticas de salud, educación, igualdad de género, familia, seguridad social y empleo, entre otras.

Los instrumentos resultantes son diversos. En primer lugar, los recursos económicos destinados a este fin pueden incluir transferencias monetarias directas para contratar servicios de cuidado o como contraprestación a las cuidadoras no remuneradas por su trabajo, con aportes estatales para sus cotizaciones en los sistemas de seguridad social. También se podrían instituir subsidios a la oferta de servicios públicos y privados de cuidado.

<sup>8</sup> En esta sección se recogen propuestas desarrolladas por diferentes autoras (Batthyány, 2015; Blofield y Martínez, 2014; CEPAL, 2013a; Ellingsaeter, 1999; Huenchuan, 2014; Lamaute-Brisson, 2010; Marco, 2007; Marco y Rico, 2013; Salvador, 2011).

<sup>9</sup> Por ejemplo, Blofield y Martínez (2014), al analizar las políticas de conciliación entre trabajo remunerado y familia, distinguen tres tipos de políticas: i) secuenciales, asociadas a la protección de ingresos y el empleo de las cuidadoras (licencias, flexibilidad laboral y trabajo a tiempo parcial); ii) que buscan explícitamente redirigir la responsabilidad en la provisión del cuidado desde las familias y las mujeres hacia el Estado impulsando el sector de servicios, y iii) políticas que buscan regular el empleo doméstico.



En segundo lugar, las políticas de tiempo se refieren al conjunto de mecanismos y regulaciones que permiten a personas cuidadoras acceder a licencias y tiempos de cuidado de niños y niñas y otros familiares en situación de dependencia, con protección de sus condiciones laborales. Pueden comprender políticas de conciliación entre el empleo y las responsabilidades familiares de cuidado, incluidas las que versan sobre las jornadas laborales y su flexibilidad respecto de los tiempos y lugares de trabajo, así como las licencias parentales. Estas corresponden, fundamentalmente, al ámbito de las políticas laborales y de regulación de los mercados laborales como parte de la protección social y, a la vez, pueden promoverse activamente desde el sector privado.

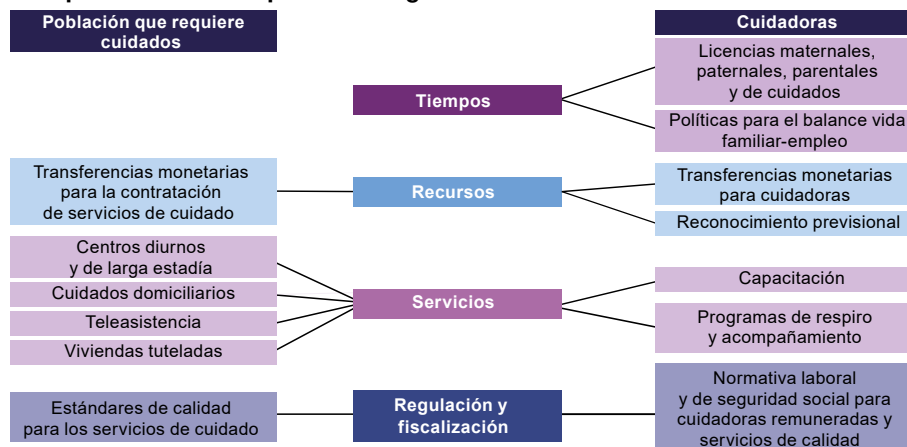
En tercer lugar, los servicios públicos ofrecen la respuesta más directa para garantizar el acceso a cuidados por parte de las personas que los requieren. También pueden incluir prestaciones dirigidas a las personas cuidadoras, en el caso de servicios de respiro que permiten a las familias con integrantes en situación de dependencia severa recibir cuidados domiciliarios, capacitación y acompañamiento psicológico, entre otras cosas. Por último, la existencia de estándares y regulaciones respecto de la forma en que se ejerce el cuidado, y la calidad del empleo en este sector, también dan cuenta del rol que asume el Estado en su regulación, organización y garantía de derechos, independientemente de que su provisión se efectúe desde el sector privado.

En el siguiente esquema se ofrece una propuesta sobre el menú de opciones disponible para el diseño de políticas y sistemas integrados de cuidado. Se combinan bidimensionalmente, por una parte, políticas en las dimensiones de tiempo, recursos monetarios, servicios y regulación del cuidado, y, por otra, la atención de estas políticas a las distintas poblaciones del cuidado, considerando en su diseño un enfoque de igualdad de género y de derechos (véase el diagrama III.1).

La forma en que se diseñan las políticas y se redistribuyen las responsabilidades en el cuidado no es neutral desde la perspectiva de la igualdad de género y la autonomía de las mujeres. Estas políticas pueden contribuir a esos objetivos a través de medidas que incentiven la corresponsabilidad del cuidado entre hombres y mujeres. Podrían incorporarse licencias paternales y parentales que no asignen exclusivamente la responsabilidad y costos de la reproducción y el cuidado a la mujer, o bien garantizarse un acceso universal a servicios de cuidado públicos. De lo contrario, estas políticas podrían también conllevar efectos adversos para la igualdad de género si en su diseño refuerzan orientaciones maternalistas que hacen recaer la responsabilidad primaria sobre las mujeres (Blofield y Martínez, 2014 y 2015). Por ejemplo, se ha argumentado que la entrega de transferencias monetarias directas a quienes proveen cuidados de manera no remunerada, por lo general mujeres, contribuye a reforzar los roles de género que perpetúan la desigual distribución del trabajo en la región (Matus y Vega, 2016). Esto sucedería porque las transferencias reafirman el concepto de que el trabajo de cuidado puede reconocerse mediante una reducida prestación monetaria, sin acceso garantizado a la seguridad social, lejos de los estándares del trabajo decente y el empleo de calidad, y sin incorporar incentivos para que los hombres participen en este trabajo. Además, los servicios de cuidado que no contemplan estándares de calidad del empleo en dicho sector, mayoritariamente atendido por mujeres en América Latina, consolidan la precariedad laboral y desprotección social que las afecta.

■ **Diagrama III.1**

**Componentes de una política integrada de cuidado**



**Fuente:** M.N. Rico y C. Robles, “Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad”, *serie Asuntos de Género*, N° 140 (LC/L.4226), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre, 2016.

## 2. Políticas integradas de cuidado como pilar de la protección social: desafíos para su institucionalidad

Como consta en el diagrama III.1, hay múltiples interrelaciones entre los posibles instrumentos de una política integrada de cuidado y los que se han concebido tradicionalmente como parte de la protección social. Entre otros ejemplos cabe mencionar los instrumentos regulatorios del mercado laboral, que pueden cumplir simultáneamente funciones como políticas de empleo, de protección social y de cuidado, en el caso de los que establecen un salario mínimo o jornadas máximas de trabajo (CEPAL, 2016b). O bien, entre los instrumentos de reconocimiento previsional para las cuidadoras, puede considerarse el conjunto de pensiones sociales no contributivas que, en la región, benefician principalmente a las mujeres<sup>10</sup>. En otros casos, los programas que se encuentran en la frontera entre políticas de empleo y de protección social pueden considerar la vulnerabilidad específica que enfrentan las cuidadoras no remuneradas. Sucede así con los programas de capacitación y los servicios de intermediación laboral que comportan transferencias monetarias para la contratación de servicios de cuidado, que permitan a las mujeres insertarse en el trabajo remunerado (CEPAL, 2016a).

Una política integrada de cuidado debe considerarse como pilar transversal de la protección social (Rico, 2014), puesto que las necesidades y prácticas de cuidado encarnan riesgos sociales que pueden tornar muy vulnerable la situación de personas que lo requieren o lo proveen, al obstaculizar su ejercicio de derechos sociales y económicos y exponerlas a la inseguridad de ingresos y la pobreza. En un extremo, se encuentra la situación de adultos mayores, personas con discapacidad o enfermos terminales que, al carecer de recursos económicos o redes de cuidado familiar, y ante la fragmentación de los sistemas de protección social en la región, no cuentan con acceso a servicios sociales de cuidado. También entran en esta categoría las familias que comprometen una parte significativa de sus ingresos en el cuidado de personas en situación de dependencia. En el otro extremo está la situación de una proporción muy relevante de mujeres que en América Latina asumen el cuidado de diversas poblaciones sin remuneración, sin protección social, con severas restricciones para insertarse en el mercado laboral (Rico y Robles, 2016), dadas sus limitaciones de tiempo, y sin reconocimiento social por su trabajo. Según datos de la Comisión Económica para

<sup>10</sup> Una revisión de estas pensiones y sus coberturas puede encontrarse en Marco (2016).

América Latina y el Caribe (CEPAL) provenientes de las encuestas de uso del tiempo, las mujeres realizan entre el 71% y el 86% del total de trabajo no remunerado que demandan los hogares (CEPAL, 2016b, pág. 62). Además, entre un 12% y un 66% de las mujeres de entre 20 y 59 años en el Uruguay y El Salvador, respectivamente, se encuentran fuera del mercado laboral por razones familiares (CEPAL, 2016b, pág. 60).

Este contexto pone de relieve la necesidad de que, tanto el pilar que pueda constituir una política de cuidados como el sistema de protección social en su conjunto, transversalicen de manera explícita un enfoque de igualdad de género que permita lograr una integración equilibrada y coherente entre los objetivos de las políticas, sus impactos e instrumentos.

De esta forma, una política de cuidado como parte de sistemas de protección social debería consolidar determinadas condiciones. En primer lugar, quienes requieran cuidados deberían recibirlos a través de servicios de calidad, el acceso a cuidados en el mercado no debería profundizar la pobreza en los hogares, y el trabajo de cuidado no debería crear barreras en cuanto a educación y empleo en condiciones igualitarias entre hombres y mujeres. En segundo lugar, el cuidado no debería implicar la exclusión de la seguridad social, amenazar la autonomía económica ni cimentar la vulnerabilidad de las cuidadoras, sino que debería redistribuirse su carga.

Con esta función social en mente, las políticas de cuidado deben posicionarse desde una perspectiva integral, dado que precisan la articulación de distintos sectores y actores de la política social, así como de enfoques e instrumentos para la atención de las especificidades de quienes proveen y requieren cuidados. La perspectiva también debería ser integrada, al considerar el funcionamiento simultáneo de diversos instrumentos, y de derechos universales de ciudadanía, de forma que supere enfoques sectoriales y de atención a grupos poblacionales específicos. Esto, sin abandonar el principio de igualdad y no discriminación de un enfoque de derechos basado en el mandato de adoptar acciones prioritarias y positivas a favor de quienes se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad o de clara desventaja, como sucede con las mujeres.

Estos postulados se empalman con los desafíos de la institucionalidad social en la región, al mismo tiempo que interpelan la institucionalidad específica de la protección social en América Latina desde frentes diversos. En primer lugar, imponen un desafío organizacional de articulación de las entidades coordinadoras de las políticas de cuidado con los mecanismos de coordinación de los sistemas de protección social. Entre ellos cabe mencionar las secretarías ejecutivas, consejos, ministerios sociales y otras (CEPAL, 2016a), que forman parte de la construcción de una estrategia de largo plazo y representan un componente estable de la institucionalidad social de la región.

A nivel de los instrumentos, se requiere además la imbricación sustantiva y operativa entre los que forman parte de las políticas de cuidado y la protección social. Esto no solo implica una articulación formal, de modo que los programas de cuidado se incluyan oficialmente en los sistemas de protección social, sino también el posible rediseño de instrumentos para garantizar la transversalización de un enfoque de igualdad de género. Tal es el caso de programas de transferencias monetarias, cuyo diseño de condicionalidades puede reforzar la desigual división del trabajo productivo y reproductivo (CEPAL, 2013b), sobre todo si no se incorporan incentivos para que el cuidado sea asumido de forma corresponsable entre hombres y mujeres. Otro tanto sucede con la creación de mecanismos de acceso preferencial a los servicios de cuidado para familias priorizadas por los sistemas de protección social que enfrenten barreras para la plena incorporación de la mujer al empleo debido a su carga de trabajo no remunerado; o con los instrumentos de reconocimiento previsional para quienes han desempeñado trabajo de cuidado no remunerado durante su vida, o la flexibilización de las condiciones de acceso a la seguridad social para trabajadoras del sector informal y del cuidado. La coherencia entre los enfoques de igualdad de género y de derechos, con las especificidades del ciclo de vida, en el diseño y articulación entre las políticas de cuidado y los sistemas de protección social, exige solidez institucional en

materia de gestión, con adecuadas capacidades técnicas y políticas en los equipos a cargo de las diversas fases de su implementación y evaluación. Además, plantea un requisito específico de consideración y puesta en marcha de espacios de participación y contraloría social, así como de rendición de cuentas, donde puedan encontrarse las diversas miradas de los actores involucrados en el cuidado y la protección social.

### **a) La naciente institucionalidad de las políticas de cuidado en América Latina: oportunidades y desafíos de articulación con los sistemas de protección social**

Bajo un marco normativo compartido, pero también con especificidades a nivel de país, las políticas y programas de cuidado comienzan a expandirse progresivamente en la región. La situación de las políticas de cuidado en América Latina que se describe a continuación puede diferenciarse entre los países que cuentan con una oferta programática mínima o más amplia. Se considera que todos tienen al menos una política de cuidado, siendo más frecuentes las orientadas al cuidado infantil. En este tránsito, se encuentran experiencias pioneras de países que avanzan hacia la generación de una institucionalidad específica para su abordaje y la articulación de políticas integradas de cuidados en los sistemas de protección social, aunque de manera muy incipiente<sup>11</sup>.

### **b) Un marco normativo común y diferenciado: ¿se instala el derecho al cuidado?**

La institucionalidad de las políticas de cuidado se desarrolla en un marco legal nacional e internacional que se encuentra en proceso de construcción. Por el lado de los instrumentos internacionales, que son indicativos de los compromisos asumidos por los países de la región en esta materia, cabe destacar la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, recientemente aprobada por todos los gobiernos de la región en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017b). En dicha Estrategia se establece que uno de los nudos estructurales imprescindibles de erosionar para avanzar hacia un desarrollo sostenible con igualdad es la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado. Pese a ello, la triple dimensión del derecho al cuidado, comprendido como el derecho a cuidar, a ser cuidado y a autocuidarse (Pautassi, 2007) aún no pasa de ser una realidad preliminar en los marcos normativos internacionales.

Si bien los Objetivos de Desarrollo Sostenible incluyen explícitamente en la meta 5.4 la necesidad de que los Estados reconozcan y valoren el trabajo de cuidado no remunerado y pongan en marcha servicios, infraestructuras y políticas de protección social, bajo una lógica de corresponsabilidad del cuidado (Naciones Unidas, 2015), en la práctica, solo dos instrumentos de derechos humanos aluden de manera integral a la conformación de sistemas integrados de cuidado como componente de los sistemas de protección social. Estos son: la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, de naturaleza vinculante y aprobada en 2015 por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA, 2015), y la Constitución Política de la Ciudad de México del 5 de febrero de 2017, que establece también, de manera explícita, el derecho al cuidado y la obligación de las autoridades respecto del

<sup>11</sup> El análisis que se presenta se construyó a partir de la revisión de la institucionalidad de las políticas de cuidado en 20 países de América Latina. Con ese fin, se levantó información primaria disponible hasta 2015 en cinco dimensiones de análisis: i) el marco jurídico-normativo de las políticas; ii) su oferta programática; iii) las entidades a cargo de su articulación; iv) los mecanismos de participación y construcción de acuerdos sociales y fiscales para su operación como parte de sus rasgos técnico-operativos y de planificación, v) y su financiamiento. Estas dimensiones se empalman con aquellas que se citan al libro mencionado, así como en CEPAL (2016a). Pueden encontrarse mayores antecedentes en Rico y Robles (2016).

establecimiento de un sistema de cuidados que considere a quienes los proveen y requieren, y que integre servicios y políticas públicas (artículo 9.B).

Las convenciones y tratados internacionales aluden principalmente a los servicios que se prestan a las personas en situación de dependencia. Sucede así con la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) (Naciones Unidas, 1989), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Naciones Unidas, 2006) y la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (Núm. 202) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2012). En otros casos, se garantizan instrumentos específicos de atención a las cuidadoras, como las licencias de maternidad, sancionadas por el Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (Núm. 183) (OIT, 2000) y el Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (Núm. 156) (OIT, 1981), o los derechos de las cuidadoras remuneradas en el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (Núm. 189) (OIT, 2011a) y la Recomendación sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos (OIT, 2011b).

Hay un antecedente importante en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Naciones Unidas, 1979), en que se destacó el concepto del cuidado como bien público y corresponsabilidad social y entre los sexos, incluido el incentivo a la provisión de servicios sociales de apoyo y la existencia de licencias de maternidad<sup>12</sup>. La preocupación por la responsabilidad en el cuidado y la valoración del trabajo no remunerado, compartida entre hombres y mujeres, y las familias, el Estado y el mercado, así como la valoración del trabajo no remunerado, figuran también como preocupación central en los acuerdos gubernamentales de las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe desde principios de este siglo (Lima, 2000; México, 2004; Quito, 2007; Brasilia, 2010; Santo Domingo, 2013, y Montevideo, 2016).

A nivel nacional, la legislación vigente refleja la tendencia observada en el ámbito internacional: existe una multiplicidad de regulaciones sobre prestaciones y servicios para grupos específicos, en especial, para la primera infancia y las cuidadoras remuneradas, y una escasa integralidad en la formulación de enfoques de cuidado, articulados explícitamente con la protección social. Esta situación dificulta que tal legislación sea conducente a reorganizaciones sustantivas en los arreglos de cuidado y su distribución entre hombres y mujeres.

Las licencias maternas han sido reguladas por todos los países de América Latina, aunque su duración es desigual. Entre 20 países considerados, solo 9 contemplan licencias iguales o superiores a las 14 semanas, duración mínima establecida por el Convenio núm. 183 de la OIT<sup>13</sup>. Por otra parte, 15 países ofrecen licencias de paternidad<sup>14</sup>. Sin embargo, su duración no se extiende a más de 15 días, tiempo muy reducido para incentivar la corresponsabilidad en el cuidado entre hombres y mujeres (Blofield y Martínez, 2015). Además, solo en tres países (Chile, Cuba y Uruguay) existe la licencia parental, es decir, una licencia orientada a brindar tiempo para el cuidado de niñas y niños pequeños una vez terminado el permiso maternal y que puede ser utilizada por padres o madres en distintas modalidades, según defina cada legislación. Mientras tanto, las licencias legales para cuidar en ámbitos distintos a la maternidad, por ejemplo, ante la enfermedad de un hijo o hija o de un familiar, o en caso de adopción, son mucho menos frecuentes (Blofield y Martínez, 2015;

<sup>12</sup> El artículo 5 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer indica que los Estados parte deben “garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos” (Naciones Unidas, 1979).

<sup>13</sup> Cuando se terminó la revisión realizada para este estudio, estos países eran Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Panamá, Puerto Rico (solo para funcionarias públicas), el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Para obtener mayor información, véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, [en línea] <http://oig.cepal.org/es>.

<sup>14</sup> Estos países son la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, el Paraguay, el Perú, Puerto Rico (para funcionarias públicas), la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Para obtener mayor información, véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://oig.cepal.org/es>.

Pautassi y Rico, 2011). Esto significa que no se tiene muy en cuenta el hecho de que el cuidado es un trabajo que va más allá del período del puerperio y las primeras semanas de vida de un hijo o hija, y que no solo los hijos biológicos tienen el derecho a ser cuidados.

Todos los países de América Latina cuentan con normativas que aluden a la operación de centros de cuidado para niños y niñas durante sus primeros años de vida. En ellas se regula su implementación o gestión para las hijas e hijos de las personas trabajadoras como una prestación laboral, se define el rol del Estado en su creación, o bien se establecen las llamadas “estrategias integrales de atención a la primera infancia”. En estas últimas confluyen intervenciones en las dimensiones de salud, educación y estimulación temprana, nutrición y cuidado, en las que se reconoce la multiplicidad de ámbitos implicados en la protección integral de los niños y niñas (De Achaval y Aulicino, 2015). Varios de estos sistemas o políticas integrales están regulados por ley. Se identifica una entidad específica a cargo de su coordinación, ya sea a través de secretarías ejecutivas o comisiones presidenciales creadas de manera ad hoc para su funcionamiento, o bien de entidades sectoriales que regulan la política de infancia en los países, siendo más dispar su articulación explícita con los sistemas de protección social. Hay decretos o legislaciones de este tipo en Chile, donde la Ley núm. 20379 creó en 2009 el Subsistema de Protección Integral a la Infancia Chile Crece Contigo, como componente del Sistema Intersectorial de Protección Social; en Colombia, con la Ley núm. 1804 de 2016, por la que se creó la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre; en Costa Rica y la Ley núm. 9220 de 2014, por la que se crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) como un sistema público universal de cuidado para el desarrollo integral de la primera infancia; en Cuba, con la ley pionera que creó en 1961 los círculos infantiles, y en México, con la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil de 2011.

En el caso de otras poblaciones que requieren de cuidados, la normativa existente reproduce la tendencia descrita: tiende a centrarse en la regulación sobre la provisión de servicios, sobre todo de los que se brindan fuera del hogar en residencias de larga estadía<sup>15</sup>. La provisión de servicios en el hogar para quienes están en situación crónica de dependencia permanece casi invisibilizada en la normativa vigente. Las principales excepciones en esta materia son la Ley núm. 19.353, por la que se crea el Sistema Nacional Integrado de Cuidados en el Uruguay, y la Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social en la República Bolivariana de Venezuela que incluye, dentro del Régimen Prestacional de Servicios Sociales al Adulto Mayor y Otras Categorías de Personas, servicios de atención domiciliaria de apoyo para personas adultas mayores que los requieran.

En el caso de las personas cuidadoras, pese a los avances sustantivos a partir de la firma y ratificación del Convenio núm. 189 de la OIT, las trabajadoras domésticas enfrentan normativas específicas y más precarias que las del conjunto de trabajadores y trabajadoras de la región (CEPAL, 2013a) en cuanto a sus condiciones salariales, jornada, licencias y seguridad social. Por ejemplo, mientras que la mayoría de los países de América Latina ha regulado la afiliación obligatoria a la seguridad social por parte de las trabajadoras domésticas, cuatro países, El Salvador, Guatemala, Honduras y México, mantienen una política de afiliación voluntaria o de régimen especial con una cobertura inferior (CEPAL, 2016b). Además, la legislación sobre cuidadoras no remuneradas muestra un desarrollo limitado. Solo las constituciones de la República del Ecuador de 2008 y de la República

<sup>15</sup> Estos son los casos, por ejemplo, del Decreto núm. 14 de Chile (2010) que define el reglamento de establecimientos de larga estadía para adultos mayores; el Decreto Ejecutivo núm. 3 de 1999 en Panamá, por el que se dictan normas para la apertura y funcionamiento de los centros de atención diurna, hogares o albergues para adultos mayores”; la Resolución núm. 322 de 2011 en el Paraguay que reglamenta la autorización, registro, acreditación e inspección de centros de atención de personas adultas mayores; el Decreto Supremo núm. 009-2010-PCM por el que se establecen requisitos mínimos para el funcionamiento de los centros de atención residencial para personas adultas mayores en el Perú y la Ley núm.17066 del Uruguay, por la que se establece el régimen de los establecimientos privados que alojan adultos mayores (1999).



Bolivariana de Venezuela de 1999 lo reconocen explícitamente y resguardan el derecho de estas cuidadoras a la seguridad social. Otras legislaciones definen mecanismos de valorización del trabajo no remunerado a través de cuentas satélite, o bien, versan específicamente sobre la extensión de los mecanismos previsionales para brindarles cobertura, como sucede en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, el Perú y el Uruguay. En el caso del Ecuador, la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y el Reconocimiento del Trabajo en el Hogar de 2015 sienta las bases para crear los mecanismos de reconocimiento del derecho a la seguridad social de quienes realicen este trabajo.

Debe destacarse que solo el Uruguay dispone hoy de un marco legal específicamente centrado en el cuidado con una perspectiva integral e integrada, es decir, que aluda a las poblaciones destinatarias y prestadoras de cuidados y a sus distintos instrumentos. La Ley núm. 19353, aprobada en 2015, creó en ese país el Sistema Nacional Integrado de Cuidados teniendo como principios la universalidad de los derechos a la atención, a los servicios y a las prestaciones para todas las personas en situación de dependencia, la inclusión de las perspectivas de género y generacional y la superación cultural de la división sexual del trabajo, y la articulación y coordinación de las políticas de cuidado. Con ello, consagra el derecho al cuidado en el país y sus garantías. Define como poblaciones titulares a las personas en situación de dependencia, incluidas las niñas y niños hasta los 12 años de edad y a las personas con discapacidad y mayores de 65 años que carecen de autonomía para realizar actividades básicas de la vida diaria, así como a las personas que cuidan de manera remunerada o no.

La creciente atención de los países a las políticas de cuidado se plasma en la ratificación reciente de una serie de marcos legales sobre los derechos de maternidad, licencias parentales, reconocimiento previsional del trabajo de cuidado, entre otros ámbitos. Una revisión de las legislaciones aprobadas en los países de América Latina y el Caribe entre los años 2015 y 2017, muestra que durante el período se han ratificado 12 legislaciones de este tipo en la región (véase el cuadro III.1).

En síntesis, el análisis de los marcos legales existentes sobre el cuidado pone de relieve una situación heterogénea respecto de legislaciones que dan origen a políticas integradas e integrales de cuidado, o bien, preservan la sectorialidad de su abordaje a través de servicios o licencias específicas. Cabe destacar que la existencia de una legislación que unifique en su ámbito de aplicación todas las posibles expresiones institucionales y prestaciones del cuidado no es de por sí una virtud y, de hecho, su creación no impide la coexistencia de múltiples marcos legales al respecto. El cambio de paradigma está asociado más bien a la consagración de un derecho universal que exige la creación y articulación de prestaciones para su garantía progresiva dentro de los países, con implicancias sustantivas en la institucionalidad de las políticas de cuidado, la definición del rol del Estado y la instalación de una lógica de corresponsabilidad social. Puede también impactar en los mandatos de las entidades a cargo de su gestión relacionados con la detección temprana de las brechas de cuidados en las distintas poblaciones y el avance, sinérgico y progresivo, hacia su resolución.



## ■ Cuadro III.1

## América Latina y el Caribe (12 países): leyes de cuidado aprobadas entre 2015 y 2017

País	Año	Nombre	Contenido
Anguila	2015	Código de Trabajo ( <i>Labour Code</i> )	Detalla el período de maternidad, el derecho a igual remuneración entre hombres y mujeres y las condiciones especiales que se deben resguardar para las mujeres embarazadas.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2015	Decreto supremo núm. 2480, Subsidio Universal Prenatal por la Vida	Instituye el Subsidio Universal Prenatal por la Vida para las embarazadas que no están registradas en ningún ente gestor del seguro social de corto plazo, con la finalidad de mejorar la salud materna y reducir la mortalidad neonatal.
Brasil	2016	Ley núm. 13.257	Disposiciones sobre las políticas públicas para la primera infancia, incluso sobre su cuidado.
Chile	2016	Ley núm. 20.891	Perfecciona el permiso postnatal parental y el derecho a sala cuna para funcionarias y funcionarios públicos.
Colombia	2017	Ley núm. 1.822	Incremento de licencia parental.
Cuba	2017	Decreto Ley núm. 339, de la maternidad de la trabajadora	Concede derechos a la madre y al padre trabajadores del sector estatal para propiciar la corresponsabilidad en el cuidado.
	2017	Decreto Ley núm. 340, Modificativo de Regímenes Especiales de Seguridad Social en cuanto a la Protección a la Maternidad	Reconocimiento previsional durante el período de inhabilidad laboral.
Ecuador	2016	Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo	Ampliación de licencia por maternidad.
El Salvador	2016	Decreto núm. 143, reforma al Código de Trabajo	Ampliación de licencia por maternidad y pago anticipado.
Paraguay	2015	Ley núm. 5.508, Promoción, Protección de la Maternidad y Apoyo a la Lactancia Materna	Ampliación de licencia por maternidad.
Perú	2015	Ley núm. 30367 Ley que Protege a la Madre Trabajadora contra el Despido Arbitrario y Prolonga su Período de Descanso	Ampliación de licencia por maternidad y protección laboral.
	2015	Resolución Legislativa núm. 30312, por la que se aprueba el Convenio núm. 183 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Protección de la Maternidad, 2000	Convenio para la protección de la maternidad.
Islas Turcas y Caicos	2015	Proyecto de Ley de Empleo ( <i>Employment Bill</i> )	Detalla el período de licencia por maternidad.
Uruguay	2015	Ley núm. 19.353 Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)	Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC).

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2017.

### 3. Políticas y programas de cuidado: diversidad programática y baja carga fiscal

Además de las licencias prescritas por legislación nacional, existe una serie de instrumentos, políticas y programas destinados a garantizar tiempos, servicios, recursos y regulaciones asociadas a los derechos a cuidar y a ser cuidado en América Latina. Nuevamente, su vínculo con los sistemas de protección social es escaso. Entre estos instrumentos se cuentan los servicios públicos dentro y fuera del hogar para el cuidado de las diversas poblaciones en situación de dependencia. También se incluye el conjunto de acciones dirigidas a las personas cuidadoras, tales como los programas de formación; los servicios de respiro o de acompañamiento psicológico; las transferencias monetarias para contratar servicios de cuidado o reconocer el trabajo de cuidado no remunerado ejercido por miembros de la familia, sobre todo las mujeres; y la regulación de los mercados laborales en cuanto a la forma en que se prestan los servicios de cuidado en el sector privado y público, así como los estándares aplicables a su funcionamiento y fiscalización. Cabe destacar que muchos de estos programas y políticas no traen asociada una normativa en su origen y desarrollo. Si bien la existencia de legislación contribuye a la estabilidad de las políticas, no la garantiza; al mismo tiempo, su ausencia no implica necesariamente su inestabilidad. Lo que parece ser primordial es la voluntad política respecto de su implementación, junto con la dotación de recursos y la definición de una institucionalidad clara para su gestión.

La mayoría de las políticas de cuidado existentes en América Latina están centradas en el cuidado infantil. Alrededor de 2015, diez países habían implementado políticas para la atención integral de la primera infancia, con un componente de cuidado<sup>16</sup>. En el caso de las personas adultas mayores, tres países han definido políticas que aluden a su cuidado integral: Brasil, Costa Rica y Cuba.

A nivel programático, todos los países tienen servicios públicos para el cuidado infantil y de personas adultas mayores en situación de dependencia. En relación con estas últimas, resaltan los centros diurnos y servicios institucionales de larga estadía. En Costa Rica, la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores, gestionada por el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), busca articular iniciativas lideradas desde la sociedad civil, las entidades públicas y las familias, con miras a formular e implementar políticas y estrategias de protección social que permitan resolver la necesidad de cuidado en la vejez con un enfoque de gestión territorial. Entre las alternativas de atención contempladas se incluyen mecanismos como las familias solidarias o de acogida, asistentes domiciliarios, hogares comunitarios y centros institucionales externos<sup>17</sup>.

Una modalidad específica para la atención de personas en situación de dependencia y vulnerabilidad social, que no tienen condiciones familiares para ser atendidas en el hogar, es el de las familias de acogida. Este esquema, según el cual familias debidamente catastradas reciben una prestación para recibir, bajo estándares adecuados, a personas adultas mayores que requieren cuidados, se ha visto al menos en los casos del programa Família Acolhedora (Familia Acogedora) en el Brasil<sup>18</sup> y de la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores, componente de Familias Solidarias, en Costa Rica.

Otras modalidades que podrían contribuir de manera directa a atender y reconocer la situación de las personas cuidadoras no remuneradas son los servicios domiciliarios que se prestan a personas

<sup>16</sup> En una revisión realizada en 2015, fue posible identificar legislaciones plenamente vigentes que crean estos sistemas o políticas en Chile, Costa Rica, Colombia, Cuba, el Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua, el Paraguay y la República Dominicana (CEPAL, 2016a; Rico y Robles, 2016).

<sup>17</sup> Véase Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), “Red de cuido” [en línea] <http://www.conapam.go.cr/red-cuido>.

<sup>18</sup> Véase Ministerio de Seguridad Social, “Normas de funcionamiento de serviços de atenção ao idoso no Brasil”, 2014 [en línea] <http://sbogg.org.br/wp-content/uploads/2014/10/servicos--de-atencao-ao-idoso.pdf>.

en situación de dependencia severa. En algunos casos, estos servicios se plantean como servicios de respiro para las cuidadoras e incluyen esquemas de capacitación para su formalización. Pueden contemplar subsidios para la contratación de asistentes personales, transferencias monetarias a las cuidadoras no remuneradas o acceso temporal a centros de cuidado fuera del hogar. Aunque la existencia de programas en esta línea es menos frecuente, algunos están en marcha, como el Programa Nacional de Cuidados Domiciliarios en la Argentina; el Programa de Atención Domiciliaria a Personas con Dependencia Severa en Chile; el Programa Integral de Atención al Adulto Mayor en Cuba y, en el Uruguay, el programa de cuidados domiciliarios para personas en situación de dependencia severa dentro del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). También existen programas de capacitación y formación de personas cuidadoras en la Argentina, el Brasil, Chile, Cuba, el Ecuador, México, el Paraguay y el Uruguay.

Hay, además, iniciativas pioneras de implementación de programas de transferencias monetarias para reconocer el trabajo de cuidado no remunerado o permitir la contratación de cuidadores remunerados o servicios de cuidado. El bono Joaquín Gallegos Lara en el Ecuador entrega 240 dólares por mes a la persona cuidadora y, en Chile, el bono y la prestación del Programa de Atención Domiciliaria a Personas con Dependencia Severa entregan 35 dólares por mes. En la perspectiva de la articulación entre las políticas de cuidado y las de protección social, el programa de transferencias condicionadas Tekoporã en el Paraguay, implementado por la Secretaría de Acción Social (SAS) de la Presidencia de la República del Paraguay en coordinación con la Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (SENADIS), incluye una transferencia monetaria otorgada a familias en que haya una persona con discapacidad severa, con el fin de ayudar en su cuidado<sup>19</sup>. También resulta interesante el caso del programa Asignación por Embarazo para Protección Social en la Argentina, que entrega una transferencia monetaria a las embarazadas que se encuentren fuera del mercado laboral o trabajen en el sector informal desde la semana 12 de gestación hasta el nacimiento del bebé, bajo la lógica de una licencia por maternidad para quienes no tienen acceso a esta prestación de la seguridad social<sup>20</sup>.

En menor número de casos, la transferencia monetaria se entrega directamente a la persona en situación de dependencia como un subsidio indirecto o directo. En la Argentina, las prestaciones del Programa de Asistencia Médica Integral (PAMI), gestionadas por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, incluyen un subsidio para el pago de un cuidador domiciliario, en función del nivel de autonomía funcional de la persona destinataria. En Colombia, existe un subsidio económico indirecto para las personas adultas mayores con dependencia, que se entrega a través de los Centros de Bienestar del Adulto Mayor, esquema similar a la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores<sup>21</sup>.

Además de los servicios, transferencias y licencias, los estándares y regulaciones sobre el cuidado son el cuarto componente de las políticas de cuidado. El desarrollo de este ámbito es heterogéneo en los países de América Latina. En el caso de adultos mayores en situación de dependencia, existen regulaciones sobre habilitación, evaluación y fiscalización de los centros de larga estadía en la Argentina (aunque solo a nivel descentralizado), y en el Brasil, Chile, Costa Rica, el Paraguay y el Perú. Solo dos países, Chile y el Ecuador, han regulado y normado la operación y el funcionamiento de los centros diurnos (Gascón y Redondo, 2014). En el caso de la primera infancia, los estándares varían de un país a otro. Hay indicadores de gestión y calidad en el Brasil, Colombia,

<sup>19</sup> Véase Secretaría de Acción Social (SAS), “Tekoporã” [en línea] <http://www.sas.gov.py/pagina/54-tekopor.html>.

<sup>20</sup> Véase Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), “Asignación por Embarazo para Protección Social” [en línea] <https://www.anses.gob.ar/asignacion-por-embarazo-para-proteccion-social>. Esta prestación se une a la Asignación Universal por Hijo, que, por medio del Decreto núm. 1602/2009, ha permitido extender el acceso a prestaciones familiares a trabajadoras y trabajadores informales por la vía del monotributo.

<sup>21</sup> Véase Consorcio Colombia Mayor, “Programa Colombia Mayor” [en línea] [http://colombiamayor.co/programa\\_colombia\\_mayor.html](http://colombiamayor.co/programa_colombia_mayor.html).

el Ecuador, El Salvador y el Perú. Las entidades responsables de su cumplimiento son diversas, y entre ellas cabe mencionar los ministerios de salud, de educación y de desarrollo social (Marco, 2014).

En suma, la institucionalidad de las políticas de cuidado en los países de la región muestra intervenciones heterogéneas, múltiples y con un bajo nivel de articulación, lo que deriva en una multiplicidad de entidades responsables de su gestión, mayormente centradas en poblaciones específicas: los institutos o comisiones de la niñez, y para las personas adultas mayores o con discapacidad. Con menos frecuencia, intervienen los mecanismos de adelanto de la mujer, en su mayoría, insertos en la institucionalidad social de los países, ya sea en los ministerios de desarrollo social o en la Presidencia. En otros casos, las políticas se implementan desde los ministerios sectoriales de educación o salud.

Por último, conviene resaltar que el nivel de inversión en políticas de cuidado es todavía bastante bajo. Tras revisar las partidas presupuestas asignadas a programas específicos o políticas integradas de cuidado, se comprueba que no superan el 0,4% del PIB y, en la mayoría de los casos, son inferiores al 0,03%, con la excepción de la prestación asociada al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, cuya inversión representa poco menos del 1% del PIB<sup>22</sup>. Este presupuesto es extraordinariamente bajo si se le contrasta con el gasto social total como porcentaje del PIB que, de 2012 a 2013, oscilaba entre el 8% en los casos del Ecuador y Guatemala y el 23% en el de Costa Rica<sup>23</sup>. En cambio, la inversión pública en 33 países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en 2011 solo en servicios de cuidado infantil llega en promedio al 1% del PIB y supera el 2% en Dinamarca, Islandia y Suecia<sup>24</sup>.

La información disponible muestra la escasa centralidad de las políticas de cuidado en función de su densidad presupuestaria. En particular, indica cómo los costos asociados al cuidado son delegados a las familias, y en particular, al trabajo no remunerado de las mujeres. De este modo se subvalora la necesaria inversión social requerida para asegurar empleos de calidad en el sector y garantizar el derecho a cuidar y a ser cuidado. Al mismo tiempo, se indican los desafíos institucionales que surgirán al pasar de una planificación de la inversión centrada en programas y servicios de cuidado individuales a un sistema o política integrada, en el contexto más amplio de los sistemas de protección social.

## 4. ¿De programas a sistemas integrados de cuidado? Crear y fortalecer la institucionalidad

En algunos países de América Latina se ha emprendido el esfuerzo de diseñar políticas o sistemas integrados e integrales de cuidado. Estos buscan explícitamente atender la situación de fragmentación de la oferta de servicios en ese ámbito y abordar las desigualdades de género producidas en torno

<sup>22</sup> Fue posible encontrar información sobre el presupuesto en torno a 2014 en los siguientes países: Argentina (Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años” y presupuesto del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, Programa de Asistencia Médica Integral), Chile (Chile Crece Contigo, Programa 4 a 7, Fondo de Subsidio para Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores, Programa de Cuidados en Domicilio, Programas Centros Diurnos del Adulto Mayor), Colombia (De Cero a Siempre), Costa Rica (Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores y Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil), Perú (Programa Nacional Cuna Más), República Dominicana (Plan Nacional de Protección y Atención Integral a la Primera Infancia “Quisqueya Empieza Contigo”) y el Sistema Nacional Integrado de Cuidados en el Uruguay. Las partidas informadas, en su mayoría, no cubren únicamente servicios de cuidado. Por ejemplo, los programas de atención integral para la infancia incluyen componentes de nutrición y salud, además de cuidado.

<sup>23</sup> Sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Gasto público como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) total y por sectores” [en línea] [http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/?indicador\\_id=28](http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/?indicador_id=28). Los países con información sobre el gasto público social total como porcentaje del PIB en 2012 o 2013 son Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>24</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), “Families and Children”, septiembre de 2014 [en línea] <http://www.oecd.org/els/family/>.

a la economía del cuidado. La situación de estos países es muy dispar en cuanto a su grado de avance, disponibilidad de recursos, prioridad política asignada y la entidad coordinadora a cargo de su funcionamiento. En todos los casos, el debate y la construcción de las políticas reflejan que el cuidado es una problemática medular del desarrollo social y que requiere un mayor nivel de articulación del que se le ha asignado hasta ahora. Además, en todos ellos se crea una institucionalidad temporal o definitiva específica en relación con su diseño y gestión, basada en distintos formatos.

En esta línea, ya se ha adelantado el caso del Uruguay y el Sistema Nacional Integrado de Cuidados, que sin duda es el más avanzado a nivel regional. No obstante, también se constatan esfuerzos similares en Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador y a nivel del gobierno de la Ciudad de México<sup>25</sup>. Es posible distinguir dos vías de desarrollo de estas políticas. Por una parte, algunos países las diseñan e implementan como componentes de los sistemas de protección social, de modo que constituyen subsistemas o políticas incluidos en su oferta. Por otra, hay países donde se inicia su discusión bajo el fuerte impulso de los mecanismos de adelanto de la mujer, sin explicitar necesariamente su conexión con los sistemas de protección social existentes.

En el primer grupo de países, en el que se destacan las experiencias de Chile, Costa Rica, El Salvador y el Uruguay, se aprecia un trabajo de coordinación de la entidad a cargo de la política social, las entidades encargadas de la atención y protección de los derechos de las distintas poblaciones que requieren cuidados (la infancia, las personas con discapacidad y adultos mayores) y los mecanismos de adelanto de la mujer. En estos países, se avanza en la implementación de las políticas, subsistemas o sistemas como componentes explícitos de los sistemas de protección social. En la mayoría de los casos donde se ha definido el rol de autoridad social, lo desempeña la entidad a cargo de la política social, unas veces mediante la creación de secretarías técnicas específicas para su gestión, y otras, mediante el establecimiento de una entidad colegiada para la coordinación de la política de cuidado.

En el Uruguay, el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) es coordinado por la Secretaría Nacional de Cuidados del Ministerio de Desarrollo Social y forma parte del sistema de protección social en el país. El Sistema opera a través de una Junta Nacional de Cuidados, que tiene una función de conducción estratégica, y es presidida por el Ministro de Desarrollo Social. En ella participan las y los Ministros de Economía y Finanzas, Educación y Cultura, Salud Pública y Trabajo y Seguridad Social, así como el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Presidente del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, el Presidente del Directorio del Banco de Previsión Social, el Presidente del Directorio del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, y un representante del Congreso de Intendentes y del Instituto Nacional de las Mujeres. El Sistema cuenta también con un Comité Consultivo de Cuidados, integrado por representantes de las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones académicas, los trabajadores y las trabajadoras y el sector privado.

El Sistema comprende prestaciones de cuidado dentro y fuera del hogar para las distintas poblaciones. En el caso de la primera infancia, incluye el conjunto de licencias de maternidad, paternidad y parentales; casas de cuidado comunitarias y la extensión de la cobertura de los diversos centros de cuidado infantil, así como becas de inclusión socioeducativa para la asistencia a centros privados de cuidado infantil, que se ofrecen a las familias en situación de vulnerabilidad cuando no exista oferta pública suficiente. Las personas en situación de dependencia pueden acceder a cuidados domiciliarios mediante un subsidio para la contratación de asistentes personales, teleasistencia,

<sup>25</sup> La información que se detalla a continuación recoge fuentes secundarias documentales, así como aquella sistematizada en el proceso de acompañamiento en la discusión e intercambio de experiencias sobre políticas de cuidado brindado por la División de Asuntos de Género y la División de Desarrollo Social de la CEPAL a cinco países de la región (Chile, Costa Rica, El Salvador, Paraguay y Uruguay), en el marco del Programa de Cooperación CEPAL-BMZ/GIZ 2014-2016, “Cambio estructural para un desarrollo sostenible e inclusivo en América Latina y el Caribe”, y a seis ciudades de la región en el marco del Proyecto de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo “Desarrollo urbano, autonomía económica de las mujeres y políticas de cuidado”: Bogotá, Cuenca, San Salvador, Ciudad de México, Montevideo y Santiago.

centros diurnos y residencias de larga estadía. También se contempla un subsidio cuando estos servicios se prestan en centros privados. Además, se ha implementado un programa de formación para las personas cuidadoras.

En Chile, está en proceso de construcción e implementación el Subsistema Nacional de Apoyos y Cuidados (SNAC), bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo Social. El Subsistema se ha planteado desde un inicio como parte del Sistema Intersectorial de Protección Social y busca abordar la situación de personas en situación de dependencia y apoyar a sus cuidadoras, a fin de contribuir al bienestar de sus hogares. Comprende acciones públicas y privadas con coordinación intersectorial y articulación con dos de los componentes del Sistema de Protección Social: el subsistema Seguridades y Oportunidades y al subsistema Chile Crece Contigo, que aborda el cuidado de niños y niñas en el país, con especial atención a quienes pertenecen al 60% de hogares más vulnerables. El sistema está en fase de diseño y su meta es coordinar acciones de acceso, derivación, seguimiento y acompañamiento a nivel local por conducto de la Red Local de Apoyos y Cuidados, un servicio de respiro domiciliario llamado Chile Cuida y otros servicios de cuidados domiciliarios e institucionalizados, la adaptación funcional de viviendas y un programa de educación pública (Rodríguez, 2016).

Costa Rica tiene redes de cuidado bien establecidas para dos poblaciones: niñas y niños durante su primera infancia y personas adultas mayores. Cada red se caracteriza por el alto grado de articulación interna entre los instrumentos y actores que participan en su gestión. Estas redes no conforman entre sí un sistema unificado de cuidados, sino que operan de manera autónoma.

La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI) establece un sistema de cuidado y desarrollo infantil de acceso público, universal y financiamiento solidario, que articula las modalidades de prestación pública y privada de servicios. Es coordinada por el Instituto Mixto de Ayuda Social a través de la Secretaría Técnica de la REDCUDI, aunque opera bajo una lógica de gestión intersectorial con participación del Ministerio de Educación Pública, el Patronato Nacional de la Infancia, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Nacional de Aprendizaje, la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-Cinai), la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad y las municipalidades. Además, la Red de Atención Progresiva para el Cuidado Integral de las Personas Adultas Mayores es coordinada por el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, que pertenece a la Presidencia de la República. Busca articular iniciativas de la sociedad civil, las entidades públicas y las familias para resolver las necesidades de cuidado en la vejez, con un enfoque de gestión territorial. Incluye alternativas de atención como las familias solidarias o de acogida, asistentes domiciliarios, hogares comunitarios y centros institucionales externos.

Además, El Salvador ha iniciado la discusión de una política nacional de cuidados como componente del Sistema de Protección Social Universal (Meléndez, 2015). La naciente institucionalidad que discute su diseño, la Comisión de Seguimiento para la Construcción de una Política de Cuidados en El Salvador, está integrada por varias instituciones<sup>26</sup>. La Comisión considera de manera central la participación activa del mecanismo de adelanto para la mujer, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), en conjunto con la entidad a cargo de la implementación del sistema de protección social en el país, la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (Salvador, 2015). Este proceso tiene por objeto definir acciones prioritarias, junto con la articulación de iniciativas y programas existentes, con un énfasis explícito en la igualdad de género en su diseño.

<sup>26</sup> La Comisión de Seguimiento para la Construcción de una Política Nacional de Cuidados está conformada por el Consejo Nacional de Atención Integral para las Personas con Discapacidad (CONAIPD), el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), el Ministerio de Educación, la Unidad para la Equidad entre los Géneros del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de Salud, la Dirección de Adultos Mayores de la Secretaría de Inclusión Social (SIS), la Dirección de Programas Estratégicos, y la Unidad de Derechos Humanos y Género de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia (STPP).



En un segundo conjunto, que incluye Colombia, el Ecuador y el gobierno de la Ciudad de México, la discusión y promoción de una política integrada de cuidados ha surgido con fuerte impulso desde los mecanismos de adelanto para la mujer y otras entidades técnicas, y se asienta en la implementación o la existencia previa de mecanismos de coordinación interinstitucional que facilitan su debate.

En el Ecuador, la mesa de coordinación interinstitucional técnica-política compuesta por la Asamblea Nacional, el Consejo Nacional para la Igualdad de Género, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), se encuentra discutiendo la implementación de un Sistema Nacional de Cuidados desde un enfoque de género y derechos (Consejo Nacional para la Igualdad de Género, s/f).

En Colombia, la Ley núm. 1413 sobre la economía del cuidado de 2010, además de institucionalizar la Encuesta de Uso del Tiempo y la Cuenta Satélite de economía del cuidado, creó una Comisión Multisectorial de economía del cuidado. Participan en ella la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Trabajo, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento para la Prosperidad Social y el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), siendo este último el encargado de su coordinación. Desde 2016, la Comisión participa junto al DNP en la creación de las bases del Sistema Nacional de Cuidados de Colombia, según establece el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Este Sistema adopta un enfoque de corresponsabilidad social en el cuidado y busca articular la oferta de servicios, regulación, formación y gestión de la información vinculada a las políticas de cuidado en el país (DANE, 2017; Perfetti, 2016).

A nivel subnacional, la Comisión para el Impulso de la Economía del Cuidado y una Política de Igualdad Laboral al Interior del Gobierno de la Ciudad de México, conformada en marzo de 2014 por el Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México y la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo del gobierno de la Ciudad de México, ha buscado promover estrategias y mecanismos de evaluación y seguimiento de la política laboral y de la economía del cuidado dentro de la administración pública del gobierno de la Ciudad de México, desde una perspectiva de no discriminación e igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Está integrada por varias instituciones del gobierno de la Ciudad de México y evalúa posibles medidas, como un programa de salario ciudadano para cuidadoras y cooperativas de mujeres cuidadoras comunitarias (Gobierno de la Ciudad de México, 2014).

En definitiva, las experiencias reseñadas dan cuenta de una institucionalidad social aún en construcción. En la mayoría de los casos, su autoridad está en proceso de definición, aunque ha habido valiosos avances con respecto a la instauración de mecanismos colegiados capaces de hacer frente a los desafíos de la intersectorialidad requerida para coordinar acciones relacionadas con proveedores y receptores del cuidado, las que remiten a poblaciones con necesidades muy diversas. En cada uno de los procesos aludidos, cabe destacar el vínculo, en algunos casos de mayor densidad que en otros, que existe entre la entidad a cargo de las políticas sociales o de protección social y el respectivo mecanismo de adelanto para la mujer. Además, se aprecia el rol que cumple la voluntad política, en especial, del respaldo presidencial en la institucionalización de estas medidas, así como la planificación de etapas concretas en su diseño e implementación<sup>27</sup>. Donde se han implementado, es promisorio el papel de las secretarías técnicas o consejos a cargo de las políticas de cuidado que apoyan la identificación y cierre de las brechas de cobertura de los servicios de cuidado existentes y están encargadas de velar por la coherencia del sistema con un enfoque de igualdad de género, además de mantener las comisiones interinstitucionales que les dan origen<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> En el Uruguay, la creación del SNIC fue definida como una de las prioridades del Gobierno del Presidente Tabaré Vázquez (Montevideo Portal, 2017). La creación del SNAC en Chile formó parte del programa presidencial de la Presidenta Michelle Bachelet (Rodríguez, 2016). En Costa Rica, la creación de la REDCUDI contó con el respaldo de la entonces Presidenta Laura Chinchilla (Guzmán, 2014).

<sup>28</sup> Así lo establecen, por ejemplo, la Ley núm. 9220, por la que se crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en



## 5. ¿Se avanza en la transversalización?

El panorama reseñado a nivel regional muestra la preponderancia de un enfoque familista en la provisión del cuidado en América Latina, aunque con señales incipientes de cambio. Se mantiene un rol subsidiario del Estado en la gestión de políticas de cuidado focalizadas para la población en situación de mayor vulnerabilidad. Salvo en los casos indicados en la sección anterior, las políticas y programas existentes no alcanzan aún a constituir un pilar de la protección social en la gran mayoría de los países de América Latina. Además, el efecto mancomunado de estas prestaciones no asegura la transversalización de un enfoque de igualdad de género para hacer frente a la actual división sexual del trabajo de cuidado (Blofield y Martínez, 2015).

Una excepción destacable entre las políticas actualmente en operación es la del SNIC en el Uruguay, que de manera decidida transversaliza una perspectiva de género en su diseño. Este Sistema alinea los diversos instrumentos que implementa el sistema en consonancia con el objetivo de propiciar la reorganización social del cuidado e integra su operación al sistema de protección social del país. Para ello, entre otros aspectos, se ha buscado fortalecer el acceso a servicios como prestación principal del sistema. No se ha considerado la entrega de transferencias monetarias directas a las personas cuidadoras, a fin de evitar que esta prestación termine manteniendo y fomentando la mayor feminización del trabajo de cuidado no remunerado.

En otros casos, la perspectiva de la igualdad de género tiene mayor presencia en programas específicos que buscan explícitamente intervenir en las barreras que se interponen a la inserción laboral que afecta a las cuidadoras no remuneradas. Por ejemplo, el Programa 4 a 7 en Chile, gestionado por el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, ofrece servicios de cuidado infantil en un horario más amplio del que se ofrece habitualmente para facilitar la capacitación e inserción laboral de mujeres con responsabilidades de cuidado infantil<sup>29</sup>.

En la experiencia regional de las políticas de cuidado, se identifica un dispar involucramiento de los mecanismos de adelanto para la mujer, pese a que la problemática del cuidado esté asentada transversalmente en los planes de igualdad de género vigentes en los países de la región. Su rol se centra en incidir más en la transversalización de un enfoque de género en el diseño y operación de los programas, así como en los nacientes sistemas integrados de cuidado, y menos en la gestión directa de iniciativas. No obstante, en las políticas integradas en formación se aprecia un mayor protagonismo de estas entidades. La Comisión Técnica Interinstitucional de la REDCUDI incluye a una representante de la presidencia ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU). En el SNIC del Uruguay, el Instituto Nacional de las Mujeres participa de las reuniones de la Junta Nacional de Cuidados. En otras experiencias en construcción, como la de una política nacional de cuidados en El Salvador, la Comisión de Seguimiento para la Construcción de una Política de Cuidados en El Salvador considera la participación activa del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) en las definiciones eje de la política (Salvador, 2015). Además, en el caso de Chile, el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género ha asesorado al Ministerio de Desarrollo Social en la transversalización de un enfoque de género en el diseño del SNAC (Rodríguez, 2016).

Sería conveniente que hubiera una mayor articulación entre las prestaciones y servicios que se ofrecen en los países, así como entre sus objetivos. Ello permitiría transversalizar una perspectiva de igualdad de género desde el diseño de las políticas y programas articulados, y garantizar así los derechos de las personas que requieren y proveen cuidados, la igualdad entre hombres y mujeres, la corresponsabilidad social del cuidado, y su redistribución entre las familias, el Estado, el mercado y la comunidad. Esto implica también plantearse el análisis y la intervención desde el vínculo entre las políticas y la práctica cotidiana de las personas, así como sobre el cuidado como un derecho de ciudadanía y un pilar de la protección social. Las políticas públicas, como conjunto de medidas o instrumentos de actuación, enfrentan en la actualidad el gran desafío de articular

Costa Rica, y la Ley núm. 19353, por la que se crea el Sistema Nacional Integrado de Cuidados en el Uruguay.

<sup>29</sup> Véase Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), “Programa 4 a 7” [en línea] <https://portal.sernam.cl/?m=programa&i=5>.

una institucionalidad que coordine, regule y garantice el derecho al cuidado, a través de servicios e infraestructura y una serie de programas sectoriales que afectan esta dimensión del bienestar. Las políticas sociales, en este contexto, tienen la oportunidad de incentivar modificaciones de la actual organización social y económica del cuidado hacia relaciones sociales más igualitarias y un andamiaje económico que reconozca el aporte del trabajo de cuidado al desarrollo y al crecimiento de los países, así como la estrecha interrelación entre producción y reproducción.

## 6. Reflexiones finales

El cuidado debe comprenderse como pilar transversal de la protección social. El déficit para quienes lo requieren y las condiciones en que se provee son actualmente fuente y factores reproductores de pobreza y desigualdad, a la vez que un riesgo para la población y el bienestar. Este planteamiento, consecuente con la idea del cuidado como un bien público, obliga a reflexionar sobre la institucionalidad social requerida para abordar este desafío. Las políticas de cuidado y el sistema de protección social en su conjunto deben contemplar las necesidades de las personas cuidadas y cuidadoras en su complejidad, y transversalizar un enfoque de género y de derechos humanos en cuya formulación se tengan en cuenta las especificidades del ciclo de vida.

Una revisión de la institucionalidad social actual de las políticas de cuidado en América Latina sobre la base de sus dimensiones legal, programática, de financiamiento, fiscal y organizacional muestra un panorama marcado por el creciente interés de la política pública en esta función social. No obstante, ese interés coexiste con la fragmentación de las intervenciones existentes. En varios países, las políticas de cuidado solo cubren servicios específicos para poblaciones particulares, como la primera infancia, los adultos mayores o las personas con discapacidad. En otros casos, como el de Costa Rica, se aprecia la conformación de redes de atención a estas poblaciones, que no llegan a conjugar un sistema integral de cuidado. La situación de quienes proveen cuidados está considerada de forma desigual en estos instrumentos. Hay un amplio abanico de posibilidades, desde los que no la contemplan en lo absoluto, hasta el caso de sistemas como el uruguayo, que transversalizan una perspectiva de igualdad de género, tienen en cuenta a las mujeres cuidadoras remuneradas o no y se plantean como un objetivo la redistribución del cuidado desde la génesis de su diseño y de sus prestaciones.

En el caso de aquellos países donde el debate ha avanzado hacia la conformación de políticas, subsistemas o sistemas integrados de cuidado, salvo en el Uruguay, no está aún zanjado su abordaje como componente del sistema de protección social ni se han coordinado los rediseños programáticos que aseguren la coherencia y sinergia entre sus instrumentos. Tampoco están zanjados los debates sobre la legislación a impulsar, las entidades coordinadoras a consagrar, ni los mecanismos de gestión, participación social y rendición de cuentas a instalar, como parte de los desafíos institucionales en ciernes. Ello se explica por el punto germinal en que se encuentran estas experiencias y más bien marcan la pauta de los aspectos pendientes de afrontar y resolver. El avance evidenciado en la creación de entidades colegiadas para el diseño o rectoría de estas políticas es sin duda significativo, en cuanto las sitúa desde el enfoque de la intersectorialidad y la integralidad requerida para su funcionamiento.

Las políticas de cuidado enfrentan diversos desafíos. Entre estos destacan: la adopción de decisiones sobre la ampliación de la cobertura de los servicios existentes frente a la creación de nuevos instrumentos, en un marco de creciente estrechez fiscal, y la ausencia de búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento. Estas podrían encontrarse si se mejora la tributación y se controla la evasión; se promueve la planificación eficiente para evitar duplicaciones innecesarias de esfuerzos, allí donde la oferta programática o de proveedores de servicios públicos y privados sea mayor, y se crean instrumentos de gestión propios que se articulen de forma armónica con los ya existentes en los sistemas de protección social.

Desde la perspectiva de la institucionalidad social a sustentar, podrían tenerse en mente las siguientes consideraciones para impulsar el debate en los países que no contemplan aún la definición de políticas integradas e integrales de cuidado y en los que sí se han dado pasos a ese respecto. En primer lugar, en atención a su naturaleza multidimensional y sus necesidades para las distintas poblaciones, es un requisito ineludible la articulación intersectorial e interinstitucional. Diversas políticas y sectores intervienen en su abordaje, incluidas las de empleo, salud, educación, igualdad de género, además de las de protección social. En segundo lugar, el desafío de la intersectorialidad exige la definición de una entidad rectora y coordinadora eficaz, dotada de las atribuciones y el financiamiento requerido, no solo para poner en marcha programas nuevos o la ampliación de coberturas que puedan requerirse, sino para propiciar el diálogo y la coordinación entre los sectores. En tercer lugar, llevado al ámbito de la protección social, el cuidado como uno de sus pilares implica una definición por parte de estos sistemas respecto de si la coordinación de una política integrada o integral deberá gestionarse desde una entidad ya existente (por ejemplo, las secretarías técnicas de protección social o los ministerios sociales), o si conviene que estas funciones sean asumidas por una entidad externa o creada específicamente para su gestión (como la Secretaría Nacional de Cuidados en el Uruguay o la Secretaría Técnica de la REDCUDI en Costa Rica). En cualquier caso, la institucionalidad designada debe velar por la sinergia activa entre los instrumentos y enfoques rectores específicos del cuidado y de los otros componentes de los sistemas de protección social.

La integralidad ha de entenderse desde la necesaria articulación entre políticas sectoriales y de cuidado como componentes de la protección social, de actores que intervienen en cada uno de estos ámbitos a nivel nacional y local, y de instrumentos, que transversalicen un enfoque de igualdad de género y de derechos humanos desde su origen. Ello podría aportar una orientación fundamental para avanzar hacia la consagración del derecho al cuidado como un imperativo de justicia en la región.

## **Parte B.1** Panorama Social de América Latina, 2016 (CEPAL, 2017), Cap. IV, pp. 206-224.

### **B. El aporte de la información sobre el uso del tiempo a las políticas de igualdad**

El diseño de políticas públicas para la igualdad oportunas y sin sesgos de género aún representa un desafío para América Latina y el Caribe. Para el logro de la igualdad, es indispensable que a la matriz de políticas sociales y económicas se integren de forma sinérgica políticas de desarrollo con intenciones transformadoras para la autonomía económica de las mujeres y que ofrezcan servicios de calidad, en el marco del diseño de políticas de cuidado para las poblaciones dependientes.

Las políticas públicas actuales, en apariencia neutras en cuanto al género, ignoran la distribución del tiempo como recurso fundamental para el bienestar social y económico de las personas y de la sociedad en su conjunto. Como se ha mostrado en esta sección, existen desigualdades en el uso del tiempo y en la contribución de las personas al bienestar de las familias y a la sostenibilidad de la vida a través del trabajo no remunerado, en el contexto de una economía amplia y heterodoxa (CEPAL, 2016a). El desconocimiento de esta contribución profundiza las brechas y reproduce las desigualdades. Los Estados deben hacer frente a este problema a través de políticas públicas innovadoras que sitúen la distribución del tiempo y del trabajo no remunerado en el centro de su diseño y que aspiren a erosionar y transformar la actual división sexual del trabajo. Las encuestas sobre el uso del tiempo, los ejercicios de valorización del trabajo no remunerado y las cuentas satélite constituyen importantes insumos para la formulación, el seguimiento y la evaluación de dichas políticas.

A la hora de articular las actividades de los espacios públicos y privados, las políticas deben evitar reforzar los actuales roles y estereotipos de género. Para ello deben basarse en una ecuación redistributiva en que las responsabilidades y beneficios asociados al trabajo no remunerado se repartan entre hombres y mujeres por igual, con participación de la comunidad y el Estado como corresponsables del bienestar de todos los miembros de la sociedad.

Un estudio acerca de las encuestas sobre el uso del tiempo de Sudáfrica, Asia y América Latina da cuenta del difícil proceso que implica generar las condiciones políticas para llevar a cabo estas encuestas y de su impacto —hasta el momento limitado— en la generación y evaluación de políticas públicas (Esquivel y otras, 2008). Según Budlender (2008), en Sudáfrica los resultados de la encuesta apenas fueron utilizados en la formulación de políticas públicas, ya que revelaban fenómenos que no sorprendían a las autoridades, como el tiempo que dedicaban las mujeres, las niñas y los niños a la recolección de agua y combustible para sus hogares, lo que en sí mismo no se consideraba un problema público al que había que dar una respuesta estatal<sup>30</sup>. Esta experiencia refleja lo mucho que queda por avanzar para lograr que la agenda de género penetre realmente en la agenda pública. También muestra que, a pesar de que existen suficientes datos empíricos al respecto, no se reconoce el tiempo dedicado al trabajo no remunerado —doméstico y de cuidados— como un problema público que deba resolverse (Marco y Rico, 2013). Las encuestas sobre el uso del tiempo todavía no se consideran suficientemente a la hora de adoptar decisiones, asignar recursos y determinar prioridades, pero son una herramienta valiosa en la formulación de una amplia gama de políticas públicas destinadas a cumplir con los objetivos de la igualdad y del desarrollo sostenible.

En la región, la información sobre el uso del tiempo se ha centrado fundamentalmente en el debate sobre el reconocimiento y la redistribución del trabajo no remunerado; no obstante, dado que el tiempo es el recurso indispensable para la realización de todas las actividades humanas, esta información puede utilizarse en diversas áreas. El tiempo es un recurso económico y social limitado y proporciona una evidencia sobre el funcionamiento de la sociedad y de las personas, así como de la microfísica del poder que regula las relaciones en el interior de los hogares (Foucault, 1993). De manera generalizada, todas las políticas sociales dirigidas a las familias o a los hogares se verían beneficiadas con el análisis del uso y la asignación del tiempo por parte de sus miembros.

A continuación se presenta una agenda de investigación y de políticas públicas no exhaustiva en la que se destacan los usos potenciales de la información sobre el uso y la distribución del tiempo para políticas económicas y sociales de igualdad con perspectiva de género. Si bien se plantean algunas aplicaciones sectoriales, se reconoce la importancia de establecer una coordinación y sinergias interinstitucionales e intersectoriales y la imperiosa necesidad de diseñar políticas integrales, sobre todo para implementar medidas redistributivas que se adhieran de forma transversal al objetivo de la igualdad entre hombres y mujeres y al reconocimiento de los aportes que realizan las mujeres al crecimiento, el bienestar y el desarrollo de los países.

En primer lugar, y considerando que existe una topología del tiempo, se abordan políticas relacionadas con las condiciones económicas y la estructura productiva de los países de la región, como las políticas de desarrollo rural y recursos naturales, de desarrollo urbano y transporte, así como de empleo. En segundo lugar, se analiza el uso potencial de la información para políticas de corte social como la erradicación de la pobreza y la salud. Por último, se tratan las políticas de cuidados, con especial atención a las políticas orientadas a las personas con discapacidad y la primera infancia, que presentan características innovadoras y en parte apuntan a modificar condiciones económicas e incidir en la autonomía de las mujeres, así como a cuidar aspectos sociales vinculados a las primeras etapas de socialización de los niños y las niñas, el desarrollo de capacidades y habilidades a edades tempranas y una mejor inclusión social.

<sup>30</sup> No obstante, sí se hizo uso de estos resultados para la elaboración del Programa de Acción sobre Trabajo Infantil.

## 1. Políticas sobre recursos naturales y desarrollo rural

La división sexual del trabajo y los patrones culturales dominantes inciden en los problemas ambientales y en las consecuencias del cambio climático. Las mujeres rurales, indígenas y campesinas son las principales protectoras de la biodiversidad; sin embargo, cumplen esta función en condiciones de fragilidad y explotación, ya que tienen un menor acceso y control sobre la tierra y los recursos productivos y a la vez son las principales responsables de la alimentación de los miembros de la familia, de la recolección del agua y la leña y del cuidado de la huerta y los animales. Las responsabilidades y la falta de poder agudizan su vulnerabilidad y dificultan el desarrollo de su capacidad de adaptación y respuesta (CEPAL, 2017).

Los hogares sin agua potable se enfrentan a costos adicionales en términos económicos, de tiempo, de salud y de oportunidad. La falta de acceso a fuentes de agua mejoradas ocasiona problemas sanitarios, entre los que destacan las enfermedades gastrointestinales, que siguen causando un número considerable de muertes y la pérdida de años de vida saludable en la región. Asimismo, afecta a la asistencia y el desempeño escolar y supone una mayor carga de trabajo no remunerado, lo que reduce el tiempo disponible para el trabajo remunerado. A pesar de los avances de varios países en la mejora del acceso al agua potable, se detectan diferencias relevantes en el acceso al agua por tubería y a servicios de saneamiento según el territorio y los quintiles de ingreso (CEPAL, 2016b).

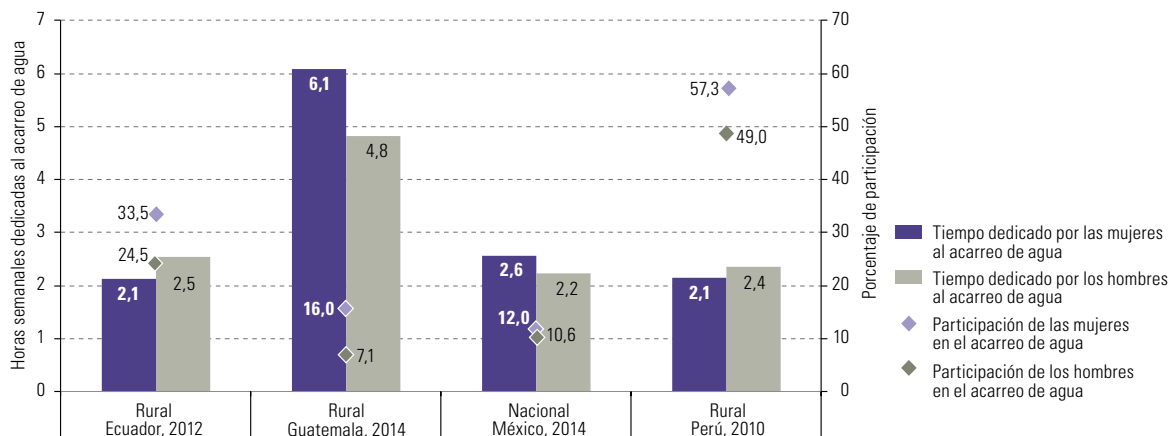
El acceso a fuentes de agua mejoradas es fundamental para aligerar la carga que conlleva el trabajo no remunerado, ya que reduciría el tiempo que se destina a la recolección de agua, tarea que frecuentemente realizan mujeres y niñas (véase el gráfico III.1). Por ejemplo, en las zonas rurales del Perú, el 57,3% de las mujeres participan en el acarreo del agua y, en Guatemala, las mujeres dedican seis horas semanales a esta actividad, casi una hora más que los hombres. Por ello, las políticas de extensión de las redes hídricas, saneamiento y distribución del agua potable pueden tener un impacto de género mucho más importante de lo imaginado y aliviar especialmente la carga de trabajo de las mujeres.

Por otro lado, la falta de acceso a fuentes modernas de energía significa que muchos hogares, principalmente los más pobres y del ámbito rural, siguen recurriendo al uso de combustibles sólidos, que generan altos niveles de contaminación atmosférica, lo que a su vez causa enfermedades y muertes por problemas respiratorios. El uso de la leña como combustible tiene un alto costo de oportunidad, especialmente para las mujeres que se ocupan de su recolección, en términos del tiempo que podrían destinar a otras actividades, como el trabajo remunerado, y las secuelas que puede causar su manipulación, dado su peso. Las encuestas sobre el uso del tiempo han incorporado preguntas que permiten conocer la tasa de participación y el tiempo que dedica la población a este tipo de actividades. Las actividades relacionadas con la recolección de leña aparecen identificadas en los cuestionarios de Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, México, Panamá, el Paraguay y el Perú.

El análisis de las relaciones de género en el marco de los patrones dominantes de producción, consumo y uso de energía es fundamental para promover acciones que permitan mitigar los efectos del cambio climático y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. La información sobre el uso del tiempo permite visibilizar el aporte de las mujeres a la mitigación, como productoras, trabajadoras y consumidoras, y optar por medidas que contribuyan al desarrollo sostenible y a la autonomía económica de las mujeres (CEPAL, 2017).

■ **Gráfico III.1**

**América Latina (4 países): tiempo dedicado al acarreo de agua y tasa de participación de la población de 15 años de edad y más, según sexo**  
(En horas semanales y porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas sobre el uso del tiempo de los respectivos países.

**Nota:** Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, aún no es posible la comparación entre los países; el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en el interior de cada país. La participación en el acarreo de agua se calcula como el porcentaje de personas que declaran haber participado en esta actividad sobre el total de la población de 15 años o más de cada sexo. Los datos corresponden a la información sobre el acarreo de agua en zonas rurales, excepto en México, donde se consideró la información a nivel nacional.

En un contexto regional en que la desigualdad de género agrava la inseguridad alimentaria, la malnutrición y la pobreza, las estrategias de desarrollo rural no siempre benefician a las mujeres (por ejemplo, en términos de sus ingresos, la propiedad de la tierra y los derechos al agua), sino que, por el contrario, exacerban las desigualdades existentes (CEPAL, 2016c). Es importante emprender acciones de desarrollo rural con enfoque de género que tengan en cuenta las necesidades de las mujeres en su diversidad y que, con la mira puesta en el objetivo de la igualdad, tomen en consideración la información sobre la distribución y asignación del tiempo, además de la identificación de los cambios en el sector, la modernización tecnológica y las necesarias transformaciones socioculturales. La Estrategia de Género del Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) —el Plan SAN-CELAC—<sup>31</sup> es un ejemplo de este tipo de iniciativas a nivel regional (FAO, 2016). Para avanzar hacia una mayor igualdad y desarrollo inclusivo resulta indispensable reducir la concentración de carencias básicas y la falta de servicios públicos en los territorios subnacionales más rezagados, ya que, entre otros efectos, estos déficits contribuyen a sobrecargar el tiempo de las mujeres, que trabajan para subsanarlos (CEPAL, 2016b).

## 2. Políticas de desarrollo urbano y transporte

El documento *Nueva Agenda Urbana*, aprobado por los países miembros de las Naciones Unidas en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible

<sup>31</sup> Una de las medidas estratégicas del Plan SAN-CELAC es establecer sinergias con la Estrategia de Montevideo, aprobada en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, y fortalecer el trabajo intersectorial para garantizar los derechos y las autonomías económica, física y en la toma de decisiones, necesarias para el desarrollo de las mujeres, y las interrelaciones entre estas autonomías. Con este propósito, se subraya también en este Plan la importancia de contar con información sobre el uso del tiempo.



(Hábitat III) que tuvo lugar del 17 al 20 de octubre de 2016 en Quito, plantea como objetivo lograr ciudades y asentamientos humanos donde todas las personas puedan gozar de los mismos derechos y oportunidades (Naciones Unidas, 2017d). Para ello, se formularon compromisos dirigidos a cambiar el paradigma urbano para lograr la inclusión social, la erradicación de la pobreza, la prosperidad urbana sostenible e inclusiva, oportunidades para todos y un desarrollo urbano resiliente y sostenible desde el punto de vista ambiental. Con la igualdad como horizonte, el desarrollo territorial sostenible debe ser abordado desde una perspectiva de género que conduzca a satisfacer las necesidades de las mujeres, para así cerrar las brechas que actualmente existen.

La distribución del tiempo de las personas está profundamente ligada a la organización del espacio en el territorio; la compatibilización de sus actividades está vinculada a las distancias y los medios y las condiciones que existen para recorrerlas, especialmente en el caso de las ciudades (CEPAL, 2016c). Se necesita una mirada a lo que ocurre en las ciudades para entender la desigualdad y poder superarla: el proceso de urbanización ha hecho que más del 80% de la población regional se haya concentrado en zonas urbanas (CEPAL, 2016b). Los problemas comunes de las ciudades latinoamericanas son la congestión, la segregación socioespacial, la falta de servicios básicos, la escasez de vivienda adecuada y el deterioro de la infraestructura. Estos problemas deben abordarse por medio de la planificación de las ciudades y sus servicios públicos y privados teniendo en cuenta el uso que las personas hacen del tiempo, para que las ciudades puedan seguir prosperando y creciendo y para aprovechar mejor los recursos y reducir la contaminación, la pobreza y la desigualdad y la segmentación socioterritorial.

Las encuestas sobre el uso del tiempo están diseñadas de forma que pueden ofrecer información para el establecimiento o modificación de servicios urbanos que se adecúen a los requerimientos de la población, en particular los relacionados con el transporte y la zonificación de los servicios públicos de proximidad. Los diseños muestrales han de permitir hacer inferencias sobre las porciones territoriales de interés, lo que puede requerir recursos financieros para la producción de información por parte de municipios, provincias o estados; sin embargo, una vez que se cuenta con los recursos necesarios para preparar una encuesta a nivel nacional, el costo de ampliar la muestra para garantizar su representatividad no suele ser elevado.

La composición del espacio urbano y las políticas, programas y proyectos que intervienen en la ciudad inciden de forma diferenciada en la vida privada y pública de sus distintos habitantes. La disponibilidad y calidad del transporte, el estado de los espacios públicos, las condiciones de seguridad para transitar y acceder a los servicios urbanos y al lugar de trabajo o de estudio son factores clave en la vida de las mujeres y, por tanto, afectan las posibilidades de ampliar su autonomía de manera integral (Segovia, 2016).

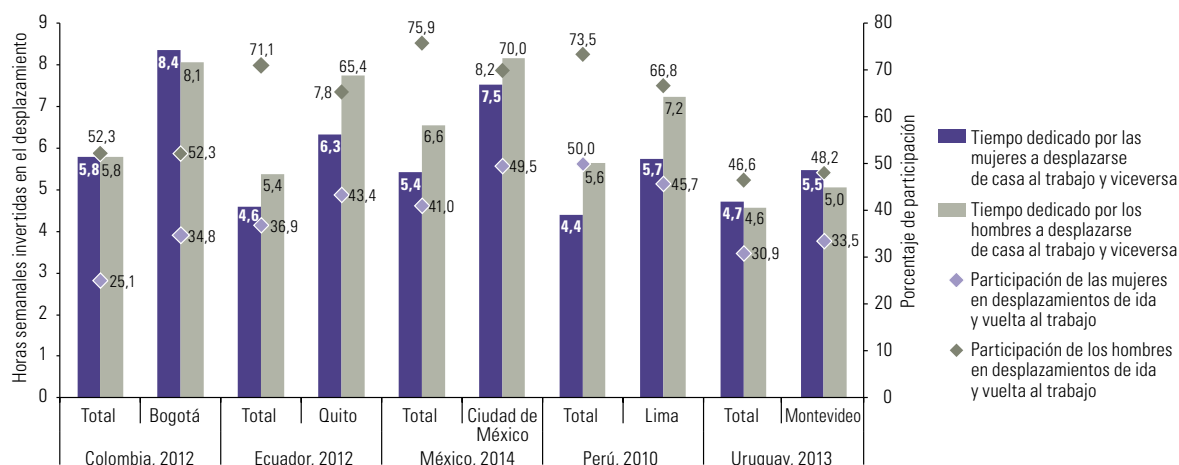
La información sobre el uso del tiempo se ha utilizado en gran medida para identificar las necesidades de provisión de medios de transporte y los factores que llevan a elegir entre ellos. También existen algunos estudios sobre las desigualdades de género en el acceso a los medios de transporte (Naciones Unidas, 2005). De esta forma, se otorga una mirada dinámica al uso del tiempo y se vincula esta dimensión con la espacial, en la medida en que puede dar cuenta de los itinerarios y el tiempo necesarios para realizar determinado tipo de actividades o acceder y utilizar de forma efectiva los servicios públicos, los espacios de recreación y participación, las instituciones educativas y el lugar donde se desempeña el trabajo remunerado. Esto se refuerza cuando, a la hora de diseñar políticas, se consideran las desigualdades de acceso y uso efectivo que afectan a aquellos hogares y personas (en particular las mujeres pobres) cuya posición en el espacio social y geográfico compromete seriamente sus posibilidades de gestionar el tiempo como un activo para aprovechar plenamente sus oportunidades y recursos y alcanzar la autonomía y el bienestar (Rossel y Hernández, 2013).



En el gráfico III.2 se muestra el tiempo que hombres y mujeres dedican de forma semanal a desplazarse de su casa a su lugar de trabajo y viceversa en las capitales de cinco países<sup>32</sup> de América Latina. Si bien este tiempo está clasificado en la CAUTAL dentro del trabajo remunerado, en general no suele estar sujeto a remuneración ni está considerado dentro de la jornada laboral, aunque en algunos países está protegido por la cobertura de salud. Como se observa en el gráfico, el tiempo de traslado en las capitales suma al menos una hora más a la semana que el promedio nacional y, debido a las características de su inserción laboral, la tasa de participación de las mujeres en estos traslados al lugar de trabajo es menor que la de los hombres. Si se analiza el tiempo destinado a acudir a los servicios de salud o a los establecimientos de cuidado y educativos, se observa que las mujeres destinan más tiempo que los hombres y son las principales usuarias del transporte público (Figuroa y Waintrub, 2015; Hernández, 2012; Díaz y Jiménez, 2002).

■ Gráfico III.2

**América Latina (5 países): tiempo dedicado en desplazamientos de ida y vuelta al lugar de trabajo y tasa de participación de la población de 15 años de edad o más, según sexo**  
(En horas semanales y porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas sobre el uso del tiempo de los respectivos países.

**Nota:** Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, aún no es posible la comparación entre los países; el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en el interior de cada país. La participación en los traslados de ida y vuelta al trabajo se calcula como el porcentaje de personas que declaran haber participado en esta actividad sobre el total de la población de 15 años y más de cada sexo.

Una medida que contribuye a construir ciudades con una mejor calidad de vida tanto para los hombres como para las mujeres es planificar los espacios y definir la morfología del tiempo de uso de los servicios urbanos (por ejemplo, horarios, duración de esperas, atención y gestión de trámites, distancias u otros aspectos) de manera que mujeres y hombres puedan realizar las tareas cotidianas del cuidado de los miembros de la familia y del trabajo remunerado con más facilidad y en menor tiempo (Segovia, 2016). Además, la información sobre el uso del tiempo y los medios de transporte permite avanzar en el sendero del cambio estructural progresivo centrado en el gran impulso ambiental con políticas que favorezcan la construcción de ciudades inteligentes y sistemas de transporte de calidad menos contaminantes y más inclusivos (CEPAL, 2016e).

<sup>32</sup> El objetivo de esta sección es ilustrar el potencial de las encuestas sobre el uso del tiempo para las políticas de movilidad urbana. Además de los países seleccionados, el Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá y el Paraguay también incluyen preguntas sobre el tiempo invertido en los traslados de ida y vuelta al trabajo.

Las desigualdades de género en el uso del tiempo también inciden en la participación de las mujeres en iniciativas de desarrollo a nivel local. La división sexual del trabajo repercute en el grado de vinculación de las mujeres con los asuntos de interés público destinados a mejorar las condiciones de vida de la familia y la comunidad: con frecuencia, se ven limitadas a participar en tareas básicas de mejora de la comunidad y su participación en cargos de poder en las instancias políticas se restringe (CEPAL, 2016c). Los estudios sobre el uso del tiempo permiten identificar estas desigualdades y proponer políticas innovadoras y transformadoras para revertirlas.

### 3. Políticas del mercado laboral

Como ya se ha afirmado, la actual distribución del uso del tiempo limita el acceso de las mujeres a la vida social, política y comunitaria; los indicadores sobre el uso del tiempo permiten establecer la relación entre el trabajo no remunerado y el trabajo remunerado, ya que el tiempo que se destina al primero limita la disponibilidad de tiempo para desempeñar el segundo: esta información evidencia la relación entre el trabajo no remunerado y la menor inserción laboral, la mayor informalidad y la sobrerrepresentación de las mujeres en empleos precarios. Por este motivo, es fundamental considerar la distribución del tiempo a la hora de formular políticas de empleo que, en articulación con otras políticas sectoriales, incentiven la redistribución del trabajo dentro de los hogares y promuevan prácticas laborales que permitan una organización alternativa del tiempo destinado a las actividades del mercado (Marco, 2012). Por otro lado, los análisis sobre la dedicación de tiempo al cuidado permiten evaluar la importancia de reforzar las licencias de maternidad y paternidad de las y los trabajadores y la relevancia de implementar licencias para el cuidado de personas mayores, miembros del hogar con alguna discapacidad o enfermos crónicos.

La economía feminista ha planteado que el trabajo no se limita a las demandas del mercado, sino que se extiende también a la producción en el hogar, por lo que las necesidades de mercado y de los hogares deberían ser atendidas por todas las personas, sin favorecer a unas en detrimento de las otras. Para evitar reforzar los roles de género, las políticas públicas deben tomar en consideración la demanda de bienes y servicios que requieren los hogares para su consumo propio y para el bienestar colectivo, así como el hecho de que esta demanda es cubierta por el trabajo no remunerado de las mujeres. Esto implica establecer una relación equilibrada entre el trabajo remunerado y el no remunerado de hombres y mujeres y promover la corresponsabilidad del cuidado, tanto en el espacio privado como en el ámbito de las relaciones laborales y de la prestación de servicios por parte del mercado y el Estado (CEPAL, 2016; CEPAL, 2017).

Buena parte de la población femenina ocupada se encuentra presionada en su dedicación al trabajo: por un lado, soporta largas jornadas laborales y de desplazamientos y, por otro lado, enfrenta continuas demandas para atender a familiares. La escasa participación de los hombres y la insuficiente oferta pública y la segmentada oferta privada de cuidados conducen a que, más allá de su propia voluntad, algunas mujeres opten por reducir el tiempo del empleo (con consecuencias sobre sus ingresos), destinar parte de su sueldo a contratar servicios de cuidado, abandonar el mercado laboral, desentenderse del rol de cuidadoras o recurrir a otras mujeres de las redes familiares y sociales para que las sustituyan en los cuidados, mientras que otras, previendo estas tensiones, retrasan y reducen su fecundidad. Si bien la duración de la jornada laboral ha sido un tema central de debate en el mundo del trabajo a lo largo de la historia, la consideración de la doble jornada es más reciente. En América Latina, el Convenio sobre las Horas de Trabajo (OIT, 1919) ejerció una gran influencia en la adopción de legislación laboral; sin embargo, las jornadas de trabajo —remunerado y no remunerado— aún son muy largas, especialmente en el caso de las mujeres.

La organización del tiempo es crucial en el bienestar familiar; como se plantea en el documento *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible*, la reducción de la jornada laboral tendría una serie de efectos positivos sobre la redistribución del tiempo y de los trabajos en el interior de los hogares (CEPAL, 2016a). El equilibrio entre el trabajo remunerado y el no remunerado que se lograría con jornadas laborales inferiores a las actuales posibilitaría a los hombres una mayor participación en el trabajo doméstico y de cuidado y ampliaría las opciones de empleo y generación de ingresos de las mujeres (Batthyány, 2009).

La información sobre el uso del tiempo permite identificar la demanda de trabajo doméstico y de cuidados que requieren los hogares como consecuencia de los cambios demográficos y epidemiológicos. Este conocimiento debería orientar las políticas y regulaciones relativas al empleo en el servicio doméstico, uno de los principales sectores en los que se produce la inserción laboral remunerada de las mujeres en la región, así como las relativas al empleo en sectores de servicios públicos y privados que hoy atienden un escaso porcentaje de la demanda total de cuidados de la sociedad. Para superar las desigualdades y alcanzar el objetivo del trabajo decente, protegido e inclusivo es necesario abordar las políticas de corresponsabilidad y de empleo de forma integral y articulada (OIT/PNUD 2009; Cecchini y Rico, 2015).

Las condiciones en que se realiza el trabajo remunerado y su calidad tienen impactos directos sobre el derecho a la seguridad social. Además, la sobrecarga de trabajo no remunerado que asumen las mujeres afecta a su autonomía económica, al limitar su participación en el mercado laboral. Entre otras consecuencias, esto reduce su posibilidad de generar ingresos propios y restringe su acceso a la seguridad social, fuertemente vinculado al empleo formal en la región.

Por un lado, una gran proporción de mujeres pasan su vida fuera del mercado laboral o vinculadas a este de forma irregular e informal para poder atender las demandas de cuidados de sus hogares (Marco, 2016), lo que limita su acceso a la protección social, a la que acaso acceden como un derecho derivado a través de su relación con un cónyuge empleado (Gómez, 2008) o por la vía no contributiva. Como se mostró anteriormente, la información sobre el uso del tiempo visibiliza el aporte económico que supone para la economía de los países el trabajo no remunerado que realizan las mujeres. Estos datos deberían posibilitar la integración del contingente de personas que se dedican exclusivamente al trabajo no remunerado a los beneficios de la seguridad social —una deuda pendiente con las mujeres en la región—, mediante la generación de programas de universalización de la protección social que no estén necesariamente vinculados a la participación en el mercado laboral (CEPAL, 2016a).

Por otro lado, el trabajo no remunerado de las mujeres es la columna vertebral del cuidado y una forma de subsidio a la protección social<sup>33</sup>. En este momento de retracción de las economías, cabe recordar la experiencia de anteriores situaciones de crisis y ajustes estructurales, en las que se deterioró la disposición de servicios públicos y el impacto de las reducciones del gasto social fue absorbido por las mujeres a través de la provisión gratuita de cuidados, principalmente en el área de la salud (Gómez, 2008). Así, para evitar retrocesos en las políticas y programas existentes y continuar avanzando hacia sistemas integrales de cuidado es crucial que la invisibilidad económica del trabajo no remunerado del interior de los hogares no se convierta en un factor de exclusión social.

El trabajo no remunerado no solo opera como una barrera para la autonomía económica de las mujeres durante la edad reproductiva, sino que sus efectos se arrastran hasta la vejez. En la región se han llevado a cabo estudios que muestran deficiencias en la cobertura de pensiones y jubilaciones que afectan en mayor medida a las mujeres, y los montos que perciben, en promedio, son cerca de un 20% inferiores a los de los hombres (Marco, 2016; CEPAL, 2016a).

<sup>33</sup> Las mujeres, a través del trabajo no remunerado, se hacen cargo del cuidado que requieren los hogares ante la limitada oferta estatal de servicios de calidad que garanticen este derecho y la segmentada oferta de mercado. De este modo, en muchos de los países de América Latina y el Caribe los sistemas de bienestar se apoyan en el trabajo no remunerado de las mujeres, quienes subsidian los costos de la provisión de cuidados y, por ende, parte de la protección social que requiere la población. En el Consenso de Brasilia los Gobiernos de la región acordaron que el trabajo doméstico no remunerado suponía una carga desproporcionada para las mujeres y que en la práctica constituía un subsidio invisible al sistema económico (CEPAL, 2010).

## 4. Políticas de superación de la pobreza

En el marco de las políticas de alivio de la pobreza la información del uso del tiempo permite un enfoque integral y multidimensional. En años recientes, la dimensión del tiempo como una medida del bienestar ha sido objeto de estudio: se ha abordado la problemática de la pobreza desde perspectivas distintas a las tradicionales y se ha demostrado que existe un círculo vicioso entre la pobreza y el tiempo dedicado al trabajo no remunerado (Vaca-Trigo, 2015; CEPAL, 2016a). Para lograr el desarrollo sostenible, por lo tanto, es importante no olvidar esta dimensión a la hora de diseñar las políticas públicas.

Las encuestas sobre el uso del tiempo del Ecuador y México incorporan preguntas relacionadas con el tiempo que se destina al cobro de los beneficios de programas sociales, lo que permite evaluar si estos trámites, que generalmente llevan a cabo las mujeres, impactan de manera negativa sobre la carga de trabajo no remunerado de sus receptores.

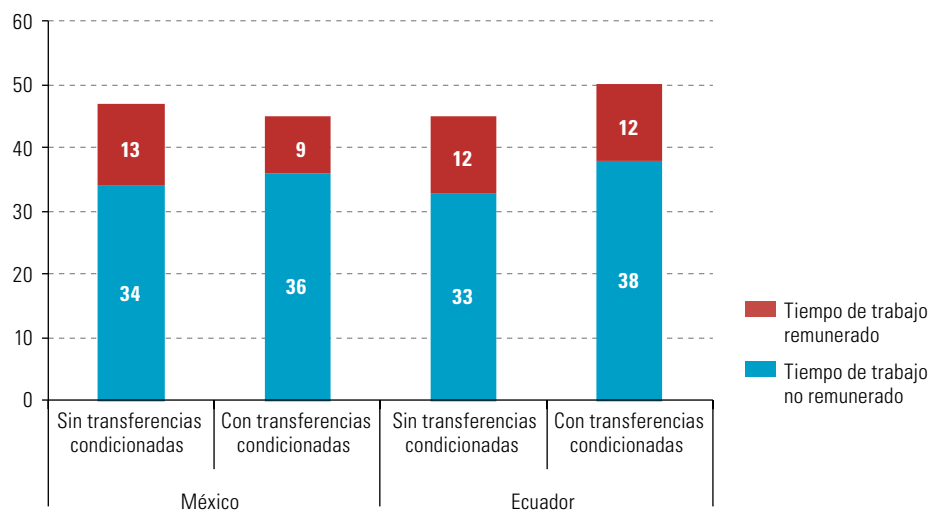
Por otra parte, principalmente las mujeres en situación de pobreza o pobreza extrema de América Latina que son madres han sido destinatarias operativas de los programas de transferencias condicionadas. Si bien se puede aseverar que estos programas han permitido a estas mujeres acceder a ingresos monetarios y otros beneficios (Cecchini y Madariaga, 2011), no han logrado desafiar la división sexual del trabajo y el rol de las mujeres-madres como cuidadoras (CEPAL, 2013). En un estudio elaborado por la CEPAL (2013) con datos de las encuestas sobre el uso del tiempo del Ecuador y México, se observan diferencias en el uso del tiempo entre las mujeres pobres que reciben transferencias vinculadas con alguna condicionalidad que ellas deben cumplir y las mujeres de hogares pobres que no las reciben. Como se muestra en el gráfico III.3, en ambos países las mujeres pobres que reciben transferencias dedican una mayor cantidad de horas semanales al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado.

Mediante una evaluación cuasi experimental de encuestas sobre el uso del tiempo se descubrió que, en Colombia, el programa Familias en Acción reducía el tiempo de trabajo remunerado de los niños y aumentaba su tiempo de ocio, pero mermaba el tiempo libre de las niñas e incrementaba su tiempo dedicado al trabajo doméstico (Canavire-Bacarreza y Ospina, 2015, citado en CEPAL, 2016a). Con relación a los efectos del programa en las personas adultas, se halló que el tiempo que los hombres destinaban al trabajo remunerado había aumentado en detrimento del trabajo doméstico y que las mujeres incrementaron su trabajo doméstico y de cuidados, perdiendo tiempo de ocio. La desigual distribución del trabajo productivo y reproductivo produce una nueva desigualdad en el uso del tiempo libre. Como recoge María Ángeles Durán (2005), “la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado habitualmente no las libera de ser las principales responsables y trabajadoras no remuneradas [de] sus hogares”, lo que implica que parte de las tareas que no se llevan a cabo durante la semana o que se hacen con poca calidad porque las mujeres se encuentran trabajando de forma remunerada “se trasladan para ocupar el tiempo que, teóricamente, se destina al descanso”. Un estudio del programa Oportunidades (ahora llamado Prospera) de México, con base en los resultados de la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2002, calculó que los hogares dedicaban en promedio 18 horas y 24 minutos por año a la realización de actividades relacionadas con la salud y la alimentación, y se estimó que el 92% de ese tiempo era invertido por las mujeres (Gammage y Orozco, 2008). Además, mediante el análisis cuasi experimental de este programa mexicano, se constató un aumento de la carga de trabajo doméstico y de cuidados de las mujeres generado por la menor contribución de los niños y niñas a estas actividades (Espejo, 2013, citado en CEPAL, 2016a).

■ **Gráfico III.3**

**Ecuador y México: tiempo medio de trabajo de las mujeres en situación de pobreza, según la percepción de transferencias condicionadas, 2010**

(En horas semanales)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres. Informe Anual 2012, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (LC/G.2561/Rev.1)*, Santiago, 2013.

Estos antecedentes sugieren que la carga de tiempo destinada al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado se acrecienta en el caso de las mujeres que deben llevar a cabo actividades exigidas por los programas de transferencia condicionadas. La información sobre el uso del tiempo debería tomarse en cuenta para incorporar la perspectiva de género a la hora de diseñar programas de superación de la pobreza o incluso al evaluar la conveniencia de suprimir las condicionalidades y fomentar el principio de corresponsabilidad entre hombres y mujeres y entre el Estado, el mercado y las familias (CEPAL, 2016a), así como articular estos programas con otros y fortalecer las políticas de salud y educación para que lleguen a los sectores más pobres sin apoyarse en el trabajo no remunerado de las mujeres.

## 5. Políticas de salud

En los países de la región a menudo le corresponde a la familia complementar o hacerse cargo de la atención de salud de sus integrantes, ya sea mediante la compra de medicamentos, la contratación de servicios privados, el cuidado directo del enfermo u otras funciones. Esto ocurre por diferentes razones, entre ellas el costo y la organización de los servicios de salud, que dificultan el acceso a la atención médica especialmente en el caso de personas procedentes de sectores de ingresos bajos (Ferrán, 2008).

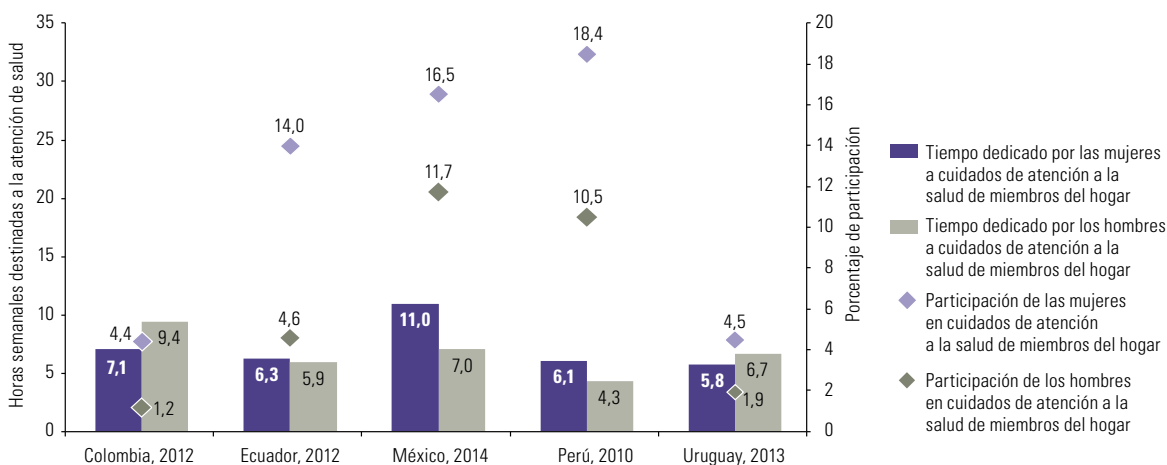
El bienestar físico y mental de las personas depende de una serie de condiciones (Gómez, 2008). Para poder contar con estimaciones sobre las actividades que inciden de forma directa en la salud de los miembros de un hogar es necesario que las encuestas sobre el uso del tiempo distingan las actividades de cuidados específicamente relacionadas con la atención de salud de las otras actividades que se realizan. En el gráfico III.4 se muestra información de cinco países de América Latina en cuyas encuestas es posible identificar claramente este trabajo<sup>34</sup>. El análisis permite apreciar

<sup>34</sup> En Colombia la encuesta identifica actividades de suministro de medicamentos; prestación de terapias, rehabilitación o tratamientos; acompañamiento a citas médicas y odontológicas, servicios de urgencia o terapias, u

marcadas brechas de género en la participación de los miembros del hogar en los cuidados de la salud: las mujeres declararon participar entre tres y nueve puntos porcentuales más que los hombres. Cabe considerar que, si esta elevada carga se mantiene continua en el tiempo, puede influir en la propia salud física y mental de la persona cuidadora, que posteriormente requerirá también cuidados. Respecto al tiempo que se dedica, no es posible identificar una tendencia única en los países considerados. En Colombia y el Uruguay los hombres que participan en el cuidado de la salud destinan más horas semanales que las mujeres, mientras que en México, el Ecuador y el Perú son las mujeres las que destinan más tiempo a este tipo de cuidado, que implica acciones como suministrar medicamentos, prestar terapia o rehabilitación, acompañar a la persona enferma a los servicios de salud y brindar cuidados especiales a personas con discapacidad y enfermos crónicos, entre otras.

■ **Gráfico III.4**

**América Latina (5 países): tiempo dedicado a cuidados de atención a la salud de miembros del hogar y tasa de participación de la población de 15 años de edad o más, según sexo**  
(En horas semanales y porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas sobre el uso del tiempo de los respectivos países.

**Nota:** Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, aún no es posible la comparación entre los países; el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en el interior de cada país. La participación en los cuidados de atención a la salud se calcula como el porcentaje de personas que declaran haber participado en estas actividades sobre el total de la población de 15 años y más de cada sexo.

La información que brindan las encuestas sobre el uso del tiempo permite construir indicadores de oferta y demanda de tiempo para el trabajo de cuidados de salud no remunerado en los hogares y debería ser considerada por quienes son responsables de la formulación de este tipo de políticas. Esto serviría para dejar de considerar inactivas a las mujeres que se dedican al cuidado de familiares con problemas de salud y para otorgarles beneficios de la seguridad social de los que en la actualidad no disponen. Sin embargo, estimar el tiempo de trabajo que se dedica

otras atenciones de salud a miembros del hogar sin dependencia permanente. En el Ecuador se identifican terapias o ejercicios especiales con niños o niñas del hogar; traslados y acompañamiento para recibir atención médica (incluidas terapias alternativas) u hospitalaria, y preparación de remedios y cuidados especiales a miembros del hogar con discapacidad. En México las actividades identificadas son: terapia especial o asistencia con ejercicios a niños o niñas de hogar; transporte de algún miembro del hogar para recibir atención de salud, y cuidados especiales a miembros del hogar con discapacidad o enfermedad crónica o temporal. En el Perú se consideran las terapias a niños o niñas, el cuidado de miembros del hogar que presentan algún síntoma, malestar o enfermedad, incluido el traslado a centros de salud, y el cuidado de miembros del hogar con dificultades físicas, mentales o enfermedades permanentes o de edad avanzada y totalmente dependientes. En el Uruguay se identifican actividades de prestación de terapias, suministro de alimentos, acompañamiento y traslado de miembros del hogar a un centro de salud y cuidados especiales a personas con discapacidad.



al cuidado no remunerado de la salud en enfermedades poco frecuentes constituye un desafío que generalmente no puede abordarse a través de las encuestas sobre el uso del tiempo, ya que las muestras no captan este tipo de información. Por lo tanto, se requieren estudios específicos para complementar la información más general con una mirada específica a los cuidados según el tipo de enfermedad, así como para distinguir el tiempo invertido en la prevención del destinado a cuidados relacionados con una enfermedad (Durán, 2008b).

El cuidado de la salud constituye una de las actividades no remuneradas que mayor complejidad presenta dentro de los hogares y, a su vez, que mayores precios tiene en el mercado. Difícilmente pueden formularse buenas políticas de salud si se desconoce la distribución de la carga que supone este tipo de atención. Además, la falta de indicadores sobre los servicios de salud domésticos en los agregados macroeconómicos de la contabilidad nacional limita la consideración del valor económico a la atención de salud pública y privada, con repercusiones negativas para las políticas de salud y para el crecimiento económico y social de los países (Ferrán, 2008). Las encuestas sobre el uso del tiempo proveen además insumos para la valorización monetaria de los servicios de salud en los hogares. En México, por ejemplo, se estimó el valor monetario de los cuidados no remunerados de salud brindados en el hogar en 167.536 millones de pesos, lo que equivale a cerca del 1% del PIB, al doble del presupuesto total del programa de transferencias monetarias condicionadas Prospera y a un 85,5% del valor agregado de los servicios hospitalarios; las mujeres aportaron con su trabajo un 72,2% de este valor monetario (INEGI, 2014).

## 6. Políticas de cuidado

Según la CEPAL, se entiende el cuidado como una actividad destinada a velar por las personas del hogar a lo largo de todo el ciclo vital, lo que requiere una gran cantidad de tiempo y energía. Esta actividad comprende tanto los cuidados indirectos —producción de bienes y servicios— como los cuidados directos personales. Ya sea por razones de edad (en los extremos del ciclo vital) o de salud, por alguna discapacidad o por necesidades emocionales y afectivas, todas las personas precisan cuidados, incluso las personas sanas (CEPAL, 2015a).

Para posibilitar la provisión adecuada de cuidados, las políticas públicas deben reconocer el trabajo de cuidado como un ingrediente esencial del desarrollo que la sociedad tiene la obligación de garantizar (Gómez, 2008). Estas políticas deben responder al desafío de garantizar el cuidado requerido por los individuos dependientes y, además, resguardar y promover la igualdad de género. Se necesitan esfuerzos orientados a redistribuir las cargas y los beneficios del cuidado para transformar el modelo actual, que se sostiene en el trabajo no remunerado de las mujeres. Estos esfuerzos deben partir por visibilizar el aporte que suponen para la economía los cuidados realizados en los hogares, en particular por las mujeres, y los efectos de esta carga de trabajo sobre su autonomía.

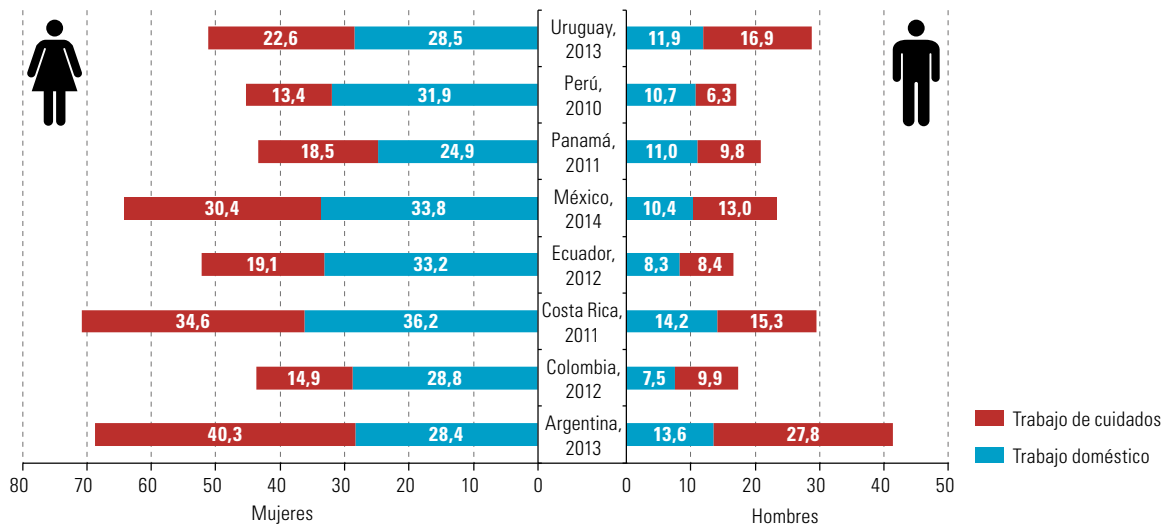
Los datos sobre el uso del tiempo visibilizan la falta de capacidad autónoma de los hogares para resolver las necesidades de cuidados y la deuda que tiene la región con las mujeres que sostienen la economía del cuidado. En materia de investigación, se requieren estudios específicos sobre la calidad de la atención que se brinda en el hogar y sobre las estructuras de apoyo con las que cuentan las familias.

Siguiendo la clasificación de la CAUTAL y según lo recomendado por académicas y expertas en estudios de género y trabajo, es importante crear indicadores que precisen la separación de las horas dedicadas a realizar actividades domésticas, por un lado, y el tiempo destinado al cuidado, por el otro, en aras de orientar de forma más específica las políticas públicas. En el gráfico III.5 se muestra que las mujeres destinan más tiempo semanal al trabajo no remunerado que los hombres; los hombres dedican más horas a las actividades vinculadas al cuidado que a tareas relacionadas con el trabajo doméstico que son más rutinarias y menos reconocidas.



■ **Gráfico III.5**

**América Latina (8 países): tiempo de trabajo no remunerado doméstico<sup>a</sup> y de cuidados<sup>b</sup> de la población de 15 años o más<sup>c</sup> en hogares con necesidades de cuidado, según sexo**  
(En horas semanales)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas sobre el uso del tiempo de los respectivos países.

**Nota:** Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, aún no es posible la comparación entre los países; el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en el interior de cada país. Los datos corresponden al total nacional, excepto en Costa Rica, donde corresponden a la Gran Área Metropolitana. Se consideraron únicamente aquellos hogares que declararon participar en algún tipo de cuidados.

<sup>a</sup> El trabajo doméstico se refiere a las actividades de producción de bienes y servicios para consumo de los miembros del hogar clasificados dentro de la gran división 3 de la CAUTAL.

<sup>b</sup> Los cuidados se refieren a todas las actividades de apoyo directo a miembros del hogar clasificados dentro de la gran división 4 de la CAUTAL.

<sup>c</sup> Los datos corresponden a la población de 15 años o más, excepto en la Argentina, donde se considera a la población de 18 años o más.

En términos de políticas públicas es necesario promover la corresponsabilidad entre hombres y mujeres, la flexibilización de los horarios vinculados al mercado laboral (para una mejor conciliación entre las responsabilidades y los beneficios asociados al trabajo remunerado y no remunerado) y la mejora de la oferta pública de servicios de calidad para reducir el peso que recae sobre los hogares. La redistribución del trabajo no remunerado constituye uno de los pilares para que en 2030 se haya alcanzado la igualdad de género en América Latina y el Caribe (Bidegain Ponte, 2017).

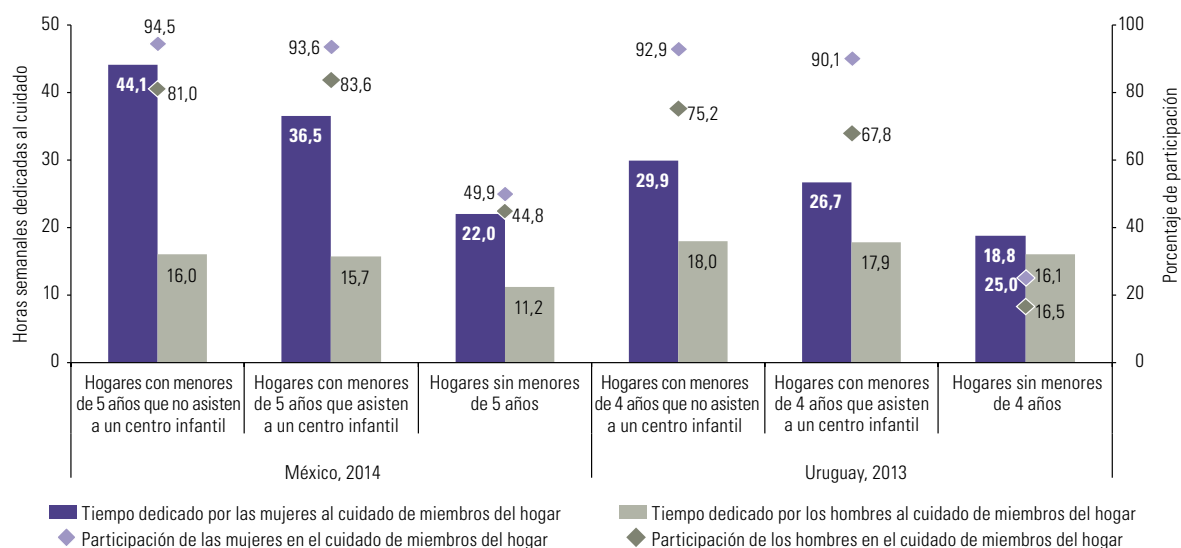
**a) Cuidado de la primera infancia**

En América Latina aún existen importantes desafíos en la cobertura de los servicios de cuidado a la primera infancia. La posibilidad de acudir a centros de atención infantil depende en gran medida del poder adquisitivo de los hogares o de programas focalizados para hogares o mujeres en situación de pobreza o vulnerabilidad. En muchos casos los servicios no están sometidos a una regulación o control sistemáticos por parte del Estado, lo que genera que las condiciones y la calidad de la atención brindada sean heterogéneas entre los diferentes centros. Algunas encuestas sobre el uso del tiempo de la región permiten identificar el tiempo dedicado a estos cuidados y comparar las variables de asistencia a centros de atención infantil. Tal como se muestra en el gráfico III.6, el tiempo que destinan las mujeres al cuidado

en los hogares en que los niños asisten a centros de atención infantil es menor que en los hogares donde no asisten a este tipo de centros. En el caso de los hombres esta disminución no es significativa, ya que el tipo de actividades que generalmente realizan los padres con sus hijos (jugar, pasear, traslados) no se ven afectadas por la cantidad de horas que los niños pasan en el hogar; las mujeres, sin embargo, se concentran en aquellas actividades que exigen cotidianidad, sistematicidad de horarios y realización obligatoria (alimentación, aseo, cuidados de salud) (Batthyány, 2009).

■ **Gráfico III.6**

**México y Uruguay: tiempo dedicado al cuidado y tasa de participación, según sexo y presencia de niños o niñas en el hogar**  
(En horas semanales y porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas sobre el uso del tiempo de los respectivos países.

**Nota:** Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, aún no es posible la comparación entre los países; el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en el interior de cada país. La participación en los cuidados se calcula como el porcentaje de personas que declaran haber participado en estas actividades sobre el total de la población de 15 años y más de cada sexo.

En el Uruguay, la encuesta sobre el uso del tiempo permite identificar que la mayoría de los niños y niñas menores de cuatro años de edad que asisten a un centro infantil lo hacen con una frecuencia de cinco días a la semana por un promedio de cuatro horas diarias. Si bien esto ofrece a los niños y las niñas los beneficios de la estimulación oportuna, el horario en que asisten no permite que sus madres tengan una jornada laboral de más de cuatro horas sin buscar otros arreglos para garantizar el cuidado de sus hijos. La información sobre el tiempo que los adultos del hogar dedican a los cuidados es un importante insumo para diseñar estrategias educativas que eviten recargar a las mujeres.

**b) Cuidado de personas con discapacidad**

El envejecimiento de la población y el consecuente incremento de la prevalencia de enfermedades crónicas degenerativas y discapacitantes se traducen en una mayor demanda de cuidados para las personas que las padecen. La región ha avanzado en materia legislativa en cuanto al acceso a la salud de las personas con discapacidad (CEPAL, 2016g), pero los sistemas estadísticos nacionales aún no reflejan la magnitud con que se manifiestan estas enfermedades en la sociedad. Si bien existen notables avances en cuanto a la inclusión del fenómeno de la discapacidad en instrumentos de medición

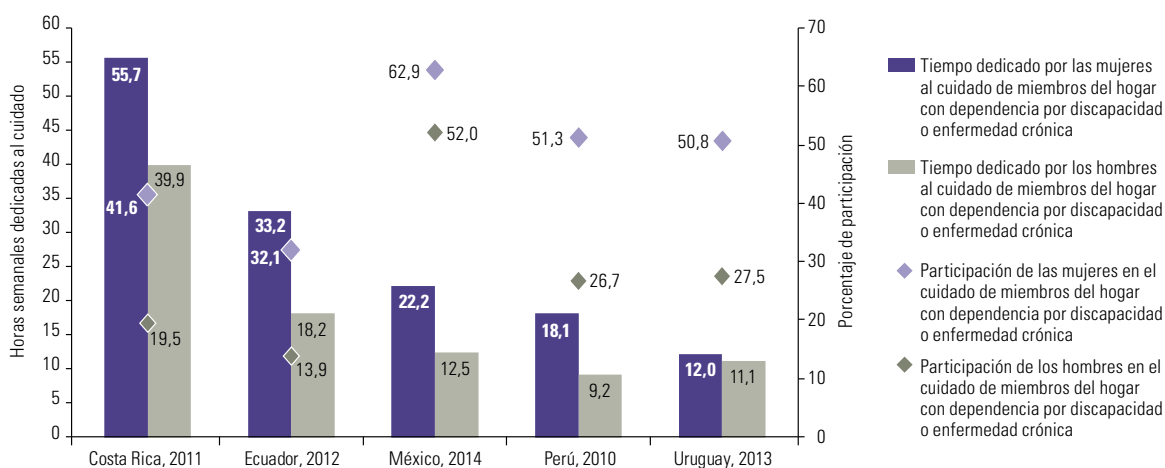
para entender la demanda potencial de cuidados, medir la oferta de cuidados especializados sigue siendo un reto, en especial los que se llevan a cabo en los hogares y permanecen invisibles a los registros estadísticos. Existen otros factores que complican esta medición, como el hecho de que la oferta de cuidados no dependa únicamente de factores demográficos, sino que tiene componentes políticos y sociales que influyen en el reparto de responsabilidades dentro del hogar (Durán, 2008b).

En el gráfico III.7 se muestra que, al margen de las diferentes metodologías utilizadas por los países, la participación de las mujeres en actividades de cuidado de la población dependiente por discapacidad, así como el promedio del tiempo que dedican a cuidar a este segmento de la población, son mayores que en el caso de los hombres en todos los países en los que se permite identificar este tipo de actividades. Cabe destacar que en los hogares cuyos miembros presentan alguna discapacidad los otros miembros dedican una gran cantidad de tiempo a sus cuidados, dada la exigencia de estas tareas.

### ■ Gráfico III.7

#### América Latina (5 países): tiempo dedicado al cuidado de miembros del hogar con dependencia por discapacidad o enfermedad crónica y tasa de participación de la población de 15 años o más, según sexo

(En horas semanales y en porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas sobre el uso del tiempo de los respectivos países.

**Nota:** Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, no existe comparabilidad entre los países; el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias en el interior de cada país. La participación en los cuidados a miembros del hogar con dependencia por discapacidad se calcula como el porcentaje de personas que declaran haber participado en estas actividades sobre el total de la población de 15 años y más de cada sexo.

En el Ecuador, la encuesta sobre el uso del tiempo indaga sobre las razones de las personas con discapacidad para no asistir a programas de atención dirigidos a esta población, y las causas más frecuentes para no utilizar estos servicios son la falta de recursos económicos para cubrir los gastos asociados y el desconocimiento de su existencia. La encuesta también permite identificar a aquellas personas que reciben el bono Joaquín Gallegos Lara por el cuidado brindado a una persona con discapacidad miembro de su mismo hogar: el 84% de los receptores de este bono son mujeres. Además de la brecha de género de la participación en los cuidados, se observa que las mujeres que reciben el bono acaban dedicando un promedio de 66,7 horas semanales al cuidado de familiares dependientes por discapacidad, mientras que las que no lo reciben dedican un promedio de 30,5 horas semanales. Es importante emplear la información sobre el uso del tiempo para diseñar e implementar políticas públicas que favorezcan integración de los colectivos dependientes y que además contribuyan a la reparación de las injusticias de género en las relaciones del cuidado combinando transferencias económicas y servicios sociales de calidad (Marco, 2012).

**Parte B.2** Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible (CEPAL, 2016), Cap. II, Sec. E y F, pp. 64-76.**C. Las mujeres en la economía del cuidado**

El mercado laboral es la llave maestra para la igualdad y es allí donde se hace efectiva la redistribución de ingresos y también de derechos (CEPAL, 2014a). En las últimas décadas, se han verificado notorias mejoras en algunos indicadores del mercado laboral para las mujeres (CEPAL, 2015a), pero también se puede observar en los últimos años que la tasa de actividad femenina está estancada a nivel regional en torno al 53%, lo que indica la existencia de un techo en la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado que es necesario atravesar. Además, es importante llamar la atención sobre la discriminación y la desigualdad que afectan a las mujeres que trabajan para el mercado.

Diversos estudios de carácter cualitativo indican que la percepción de las mujeres sobre su inserción en el mercado laboral está mediada por sus experiencias como madres y cuidadoras, vinculadas a permanentes negociaciones familiares. Un estudio realizado en el Estado Plurinacional de Bolivia (Marco, 2016) muestra que las mujeres perciben la autonomía económica como un proceso con múltiples desafíos. Algunas de las características de las trayectorias de las entrevistadas son la temprana y masiva inserción laboral y la conciencia de las desigualdades que experimentan y aspiran superar. Todas las entrevistadas, sin excepción, consideran que tener un empleo e ingresos es beneficioso para las mujeres. Esto puede parecer obvio, pero no lo es, pues, dada la carga de trabajo remunerado y no remunerado, era posible que no todas consideraran que el empleo fuera una ventaja. Asimismo, es significativo que la mayoría considere que las mujeres pueden y deben ser libres de hacer lo que quieran con su dinero, aunque se observan ciertas contradicciones que tienen que ver con el destino que deben darle, muchas veces relacionado con las necesidades de los hijos y del hogar. Las madres y abuelas aparecen como fuertes referentes que conjugan la lucha por la autonomía con el sacrificio por los hijos e hijas y la abnegación por el cuidado.

Además de la resistencia al cambio de la división sexual del trabajo, principalmente por parte de los hombres, y la asignación casi exclusiva del trabajo doméstico y de cuidado a las mujeres, la inserción femenina posee dos características que merecen una consideración prioritaria: el desacople entre la educación y el trabajo remunerado y la resistente segmentación del mercado laboral. Ambas se analizan en los puntos siguientes.

**1. El desacople entre la educación y el trabajo remunerado**

Según el informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2015b), en el ámbito educativo ha habido importantes progresos en el acceso de las niñas a la educación formal, principalmente en la secundaria y terciaria, pero los esfuerzos realizados no han sido suficientes para alcanzar las metas propuestas.

Según las estimaciones del Instituto de Estadística de la UNESCO, en 2015, la tasa de acceso de las niñas a la educación primaria en el conjunto de la región era levemente menor que la de los niños; la diferencia es más grande y muestra una mejor situación de las niñas en el acceso al nivel secundario (1,07) y al nivel terciario (1,29). Sin embargo, esta situación no es homogénea en los diversos países. De acuerdo con los últimos datos disponibles, alrededor de 2013 todavía existían situaciones de desventaja para las niñas en el acceso a la educación primaria, con valores inferiores a 0,97 en Antigua y Barbuda, El Salvador, Granada, la República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Suriname, aunque la mayoría de estos países presentan valores muy cercanos a la meta 3.A de los ODM. El panorama es similar en la educación secundaria, ámbito en

el que Guatemala y San Vicente y las Granadinas registran valores por debajo de 0,97, mientras que en la educación terciaria México no ha alcanzado la meta de paridad de género, en detrimento de las niñas (CEPAL, 2015b).

Si bien se ha avanzado en el acceso a la educación y en los logros educativos, e incluso el promedio de años de estudio de la población económicamente activa (PEA) de 15 años o más es superior entre las mujeres que entre los hombres (9,6 años y 8,8 años, respectivamente, en 2013), para muchas mujeres la educación es una promesa incumplida. Pese a sus capacidades y competencias, siguen enfrentando obstáculos para acceder al trabajo remunerado y, cuando lo logran, se encuentran con una marcada brecha salarial de género que, paradójicamente, se acentúa a medida que tienen más años de estudio.

### **a) Brecha salarial de género: sin mejoras ante el mejor nivel educativo de las mujeres**

Las brechas salariales de género persisten como obstáculo para la autonomía económica de las mujeres y reproduce los patrones de la desigualdad (CEPAL, 2014b). La última información disponible de las encuestas de hogares de América Latina y el análisis de los ingresos medios de mujeres y hombres asalariados urbanos de 20 a 49 años que trabajan en forma remunerada 35 horas o más por semana en 18 países de la región (en promedio ponderado) muestran que, a pesar de que se redujo la brecha entre mujeres y hombres en 12,1 puntos porcentuales entre 1990 y 2014, las mujeres reciben en promedio solo el 83,9% de lo que reciben los hombres (véase el gráfico III.8). Esto evidencia que el objetivo de igual remuneración por trabajo de igual valor es aún una promesa incumplida para las mujeres; además, el desacople entre sus años de estudios y los salarios que reciben refleja la discriminación de que son objeto. Esta situación presenta diferencias dependiendo del nivel educacional de las personas empleadas (CEPAL, 2016b).

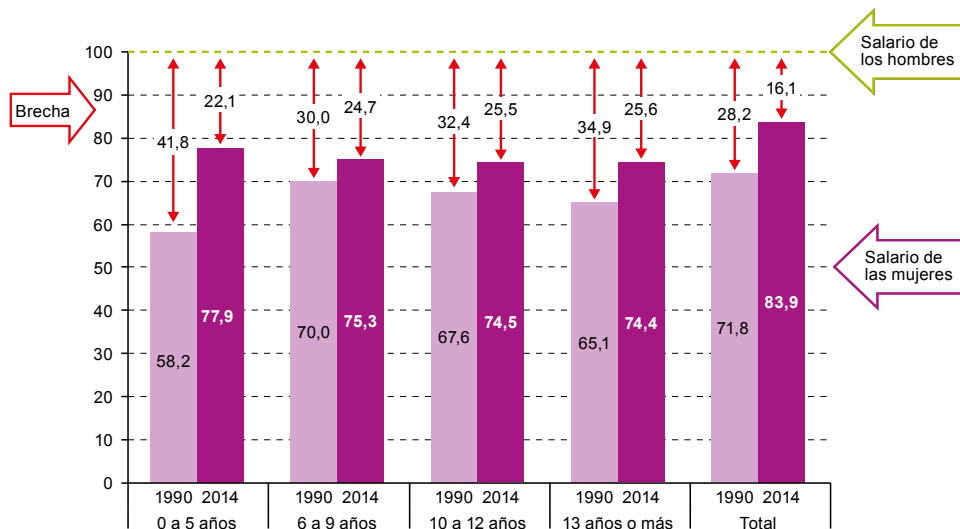
La mayor disminución de la brecha (19,7 puntos porcentuales) se observó en el grupo de mujeres con menor nivel educativo, es decir, aquellas con cero a cinco años de instrucción. Esto se debe a dos factores. Primero, a los avances legislativos en los países de la región, que regulan y formalizan el trabajo doméstico remunerado estableciendo montos salariales mínimos por hora y tiempos máximos de las jornadas de trabajo. En segundo lugar, al aumento de los salarios mínimos y su utilización en varios países para nivelar hacia arriba los ingresos de las personas ocupadas sin calificación.

En el caso de las mujeres con mayor nivel educativo (13 años o más de instrucción), la brecha disminuyó 9,3 puntos porcentuales. La incorporación de mujeres en ámbitos como la ciencia y la tecnología, las telecomunicaciones y empresas de gran tamaño puede estar contribuyendo a mejorar la situación, pero sin generar igualdad: la brecha con los hombres es aún de 25,6 puntos porcentuales, una distancia que demuestra que la inversión en la educación y formación profesional de las mujeres no las acerca de forma lineal a los ingresos de los hombres con la misma formación. En los niveles intermedios de educación (6 a 9 años y 10 a 12 años de instrucción) no se modificaron sustancialmente los valores.

Si bien el movimiento sindical en América Latina y el Caribe ha tenido un papel central en las mejoras de las condiciones laborales y especialmente en los asuntos salariales, su lucha no se ha reflejado en el caso de la brecha salarial de género. Esta cuestión no fue suficientemente abordada por los sindicatos en los países de la región. Al respecto, es fundamental promover espacios para la negociación colectiva y la participación activa de las trabajadoras en los procesos de debate y decisión de las plataformas de reivindicaciones sindicales.

■ **Gráfico III.8**

**América Latina (promedio ponderado de 18 países): salario medio de las mujeres asalariadas urbanas de 20 a 49 años que trabajan 35 horas o más por semana respecto del salario de los hombres de iguales características, según años de escolaridad, 1990 y 2014 (En porcentajes)**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

La desigualdad entre hombres y mujeres en materia de retornos educacionales (CEPAL, 2015d) y la falta de continuidad entre las trayectorias educacionales y laborales son factores a tener en cuenta para alcanzar las metas propuestas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en lo referente a la calidad de la oferta educativa (Objetivo 4) y debe asociarse estrechamente con las metas de trabajo decente (Objetivo 8) y de superación, reproducción intergeneracional y feminización de la pobreza (Objetivo 1).

■ **Recuadro III.1**

**La inserción laboral de las mujeres afrodescendientes**

En el mercado laboral, al igual que en otros ámbitos, existe un complejo sistema de estructuras de opresión, múltiples y simultáneas, que crea una dimensión de pérdida de autonomía en grupos específicos de mujeres, lo que se denomina interseccionalidad. Este es el caso de las mujeres afrodescendientes y su inserción en el trabajo remunerado, la que no puede ser interpretada y mucho menos abordada por variables aisladas y cuyo análisis demanda un enfoque integrado.

La brecha salarial, que, además de ser discriminatoria, no compensa los años de estudios de las mujeres ni la inversión pública y privada realizada para concretar esa educación, se torna más aguda cuando el análisis integra la dimensión étnico-racial, ya que las mujeres indígenas y afrodescendientes perciben ingresos muy inferiores a los de los hombres no indígenas ni afrodescendientes, como también a los de las mujeres que no forman parte de esos grupos poblacionales (CEPAL, 2015d).

En América Latina hay más de 120 millones de personas afrodescendientes, sin embargo, hay una deuda de políticas públicas específicamente diseñadas para esta población y en particular para las mujeres. Uno de los factores que originan esta situación se asocia con la falta de información. En este sentido, “la invisibilidad estadística es también discriminación” (Milosavljevic, 2015). Las mujeres afrodescendientes, que tienen una carga familiar muy importante, puesto que suelen vivir en hogares con un mayor número de personas dependientes, ingresan al mercado laboral a edades tempranas y salen de este más tarde que el resto de las mujeres. Por otra parte, sus tasas de desempleo son siempre muy superiores a las de los hombres afrodescendientes (excepto en Nicaragua) así como a las de las mujeres no afrodescendientes. Este panorama explica, en parte, su sobrerrepresentación en las poblaciones que se encuentran en situación de indigencia y pobreza.

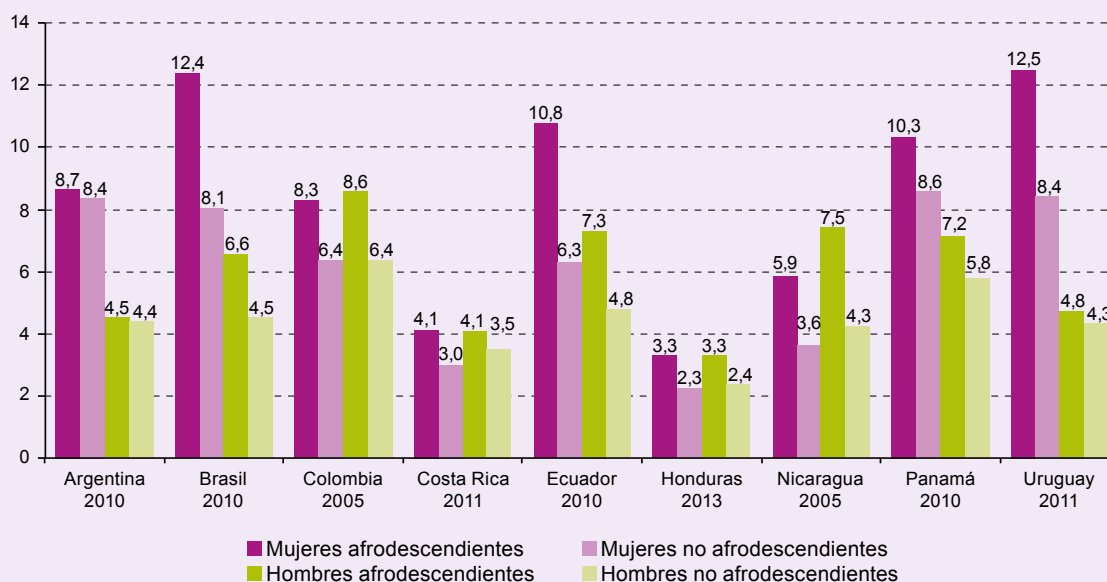
Las principales reivindicaciones en materia de autonomía económica de las mujeres afrodescendientes, expresados en la Plataforma Política de Lideresas Afrodescendientes ante el Decenio Internacional de los Afrodescendientes y en la Carta de la Marcha de las Mujeres Negras de 2015 en el Brasil, son: la puesta en marcha de programas de erradicación

Recuadro III.1 (conclusión)

de la pobreza con estrategias específicas para las mujeres afrodescendientes; la promoción de acciones afirmativas para garantizar la oportunidad de acceder a puestos de trabajo dignos y con remuneración justa y adecuada, cohibiendo prácticas discriminatorias en el mercado laboral; la implementación de sistemas de seguridad social equitativos para todas las trabajadoras afrodescendientes, incluidas las trabajadoras domésticas; la construcción de programas de emprendimiento empresarial para incorporar a las mujeres afrodescendientes en la economía de forma digna a partir del fortalecimiento de sus iniciativas y la creación de redes empresariales y cooperativas; el fortalecimiento de la capacidad de actuación de las mujeres afrodescendientes rurales, impulsando el acceso a la tierra, a la asistencia técnica y empresarial y a la información sobre las tendencias del mercado, y su participación en los procesos de comercialización; la promoción de los conocimientos tradicionales de las mujeres afrodescendientes por medio del desarrollo de proyectos que conjuguen estos conocimientos con el uso de nuevas tecnologías y técnicas productivas; la promoción de programas de seguridad y soberanía alimentaria que respeten la pertenencia étnico-cultural, priorizando el acceso de las mujeres afrodescendientes a la alimentación saludable, adecuada, de calidad y libre de plaguicidas y transgénicos, y la construcción de políticas de acciones afirmativas en el campo de la educación, mediante la aplicación de cuotas en las universidades y de medidas de asistencia estudiantil que garanticen la permanencia de las y los estudiantes afrodescendientes.

Ante el inicio del Decenio Internacional de los Afrodescendientes (2015-2024), se hace más urgente el llamado a formular y ejecutar políticas públicas para las mujeres afrodescendientes y potenciar su autonomía como parte de la propuesta de desarrollo sostenible.

**América Latina (9 países): tasa de desempleo de personas de 15 años y más según sexo y condición étnico-racial, último dato censal disponible**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Banco de Datos de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes en América Latina y el Caribe (PIAALC), 2016.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de María Aparecida Bento y otros, "Las mujeres afrodescendientes en América Latina y el Caribe. Deudas de igualdad", *serie Asuntos de Género*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016, en prensa; y CEPAL, *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC.L/4056/Rev.1), Santiago, 2015.

**b) Mujeres jóvenes que no estudian, pero trabajan sin cobrar**

Se estima que en América Latina aproximadamente 30 millones de jóvenes, varones y mujeres de 15 a 29 años, cifra equivalente al 22% del total de jóvenes, se encuentran desvinculados de los principales ejes de la inclusión social: el sistema educativo y el mercado laboral. Esta situación no solo implica una importante desventaja en su presente y futuro en términos de prevenir su vulnerabilidad y pobreza y permitirles el ejercicio de sus derechos, sino que también ha tendido a estigmatizarlos.

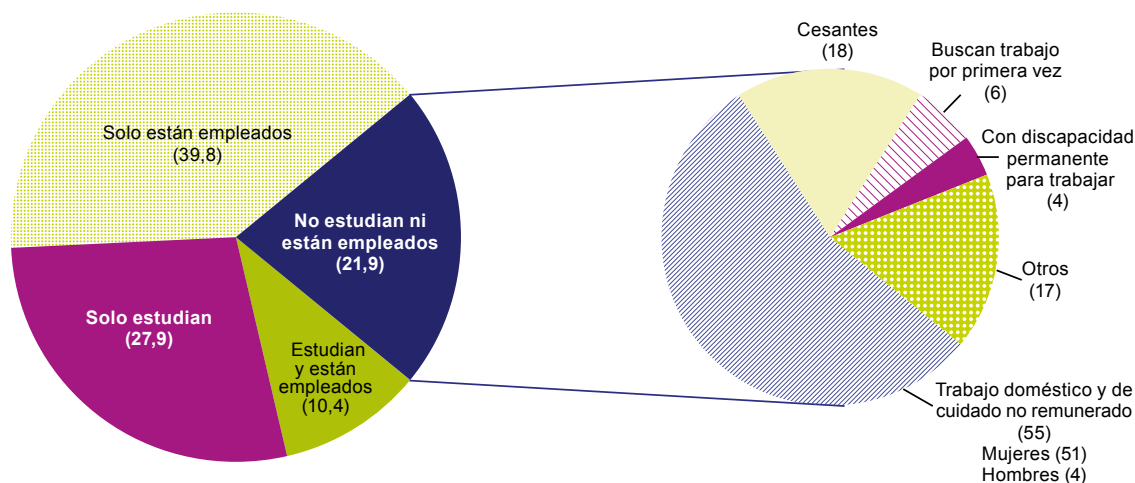


El estigma se construye en torno a la idea de que los jóvenes que están en esta condición son una población de riesgo que se asocia a problemas como la vagancia, la delincuencia, el abuso de alcohol y la drogadicción. Sin embargo, este es un grupo muy heterogéneo que encierra una diversidad de situaciones y diferentes motivos de exclusión (Trucco y Ullmann, 2015).

El grupo de jóvenes desvinculados del sistema educativo y del mercado laboral está constituido en su mayoría por mujeres (73%) y residentes de zonas urbanas (66%); las excepciones son Guatemala y Honduras, donde la mayoría de estos jóvenes viven en áreas rurales. Más de la mitad (55%) de los jóvenes que no estudian ni están empleados, se dedican a tareas de cuidado y trabajo doméstico no remunerado (Espejo y Espíndola, 2015) (véase el gráfico III.9). Este hecho evidencia una clara distinción de género, puesto que la gran mayoría son mujeres. Tampoco debe obviarse el alto costo que esto representa en la trayectoria de oportunidades futuras de estas mujeres, que las hace dependientes económicamente de otras personas y dificulta su inserción en el mercado laboral, además de poner en riesgo el ejercicio de sus derechos a la educación y al trabajo. Los hombres jóvenes que abandonan el sistema educativo no se enfrentan a este costo en la misma medida, puesto que compensan la falta de educación formal con experiencia laboral remunerada, lo que es premiado por el mercado laboral en ingresos y posibilidades futuras.

■ **Gráfico III.9**

**América Latina y el Caribe (18 países): condición de actividad de los jóvenes de 15 a 29 años, alrededor de 2014**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Esta valoración de la experiencia laboral permite entender por qué un 18% de los jóvenes que no estudian ni están empleados buscan trabajo remunerado habiendo trabajado antes (cesantes). A esto se suma un 6% de jóvenes que han dejado de estudiar y buscan trabajo por primera vez. Cabe suponer que esta sea una situación transitoria para estos jóvenes y que en algún momento lograrán insertarse en el mercado laboral. Otro grupo de jóvenes que se encuentran inactivos, y que es importante visibilizar, es el que está conformado por aquellos que tienen alguna discapacidad que los inhabilita de manera permanente para trabajar y que muchas veces les impide incluso seguir una trayectoria educativa.

Finalmente, un 17% de los jóvenes no estudian ni están ocupados en el mercado laboral, pero no se distingue una razón clara que explique esa situación (se aplica en este caso la denominación de “otros inactivos”). Este es el grupo que la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2013) destaca como el “núcleo duro” de la exclusión social en sus planteamientos sobre trabajo decente

y juventud en la región. El grupo concentra a los jóvenes de menor edad y de hogares con ingresos bajos (particularmente de los dos primeros quintiles de ingresos). El 8% de las mujeres jóvenes que no estudian ni tienen empleo forman parte de este grupo, frente a un 30% de los varones. Es probable que se encuentren en situaciones de alta marginación social, al tratarse de jóvenes que no tienen cabida en mecanismos establecidos de inserción. Esto se debería, por una parte, a la interacción de factores estructurales asociados a su origen socioeconómico, pero también a la acción de instituciones sociales expulsoras y discriminadoras que van truncando oportunidades.

Conocer mejor a estos grupos diversos en cada país y localidad permite comprender los factores de exclusión que experimentan y las políticas más adecuadas para abordarlos. Una de las estrategias principales debería ser el reconocimiento de las dificultades que tienen las mujeres jóvenes para compatibilizar las oportunidades educativas y de empleo con la maternidad y las responsabilidades familiares y de cuidado que se les asignan.

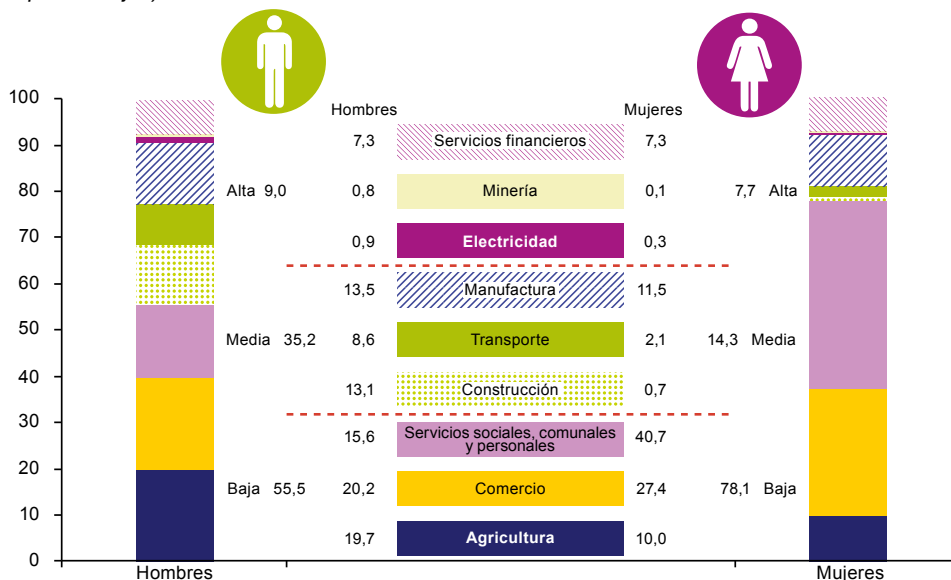
Entre los principales motivos de deserción escolar de las mujeres se encuentran la maternidad y la asignación de responsabilidades relativas a los quehaceres domésticos. Este es un problema social grave, asociado con la reproducción de la pobreza y con factores como la falta de expectativas, la frustración y la desmotivación ante un mercado laboral que no reconoce las capacidades y competencias de las mujeres de la misma manera que lo hace con los varones y, por lo tanto, no considera relevante la educación como instrumento de movilidad social.

## **2. La resistente segmentación del mercado laboral**

El cambio estructural progresivo que promueve la CEPAL (2016a) implica avanzar hacia una matriz productiva que genere empleos y capacidades, ampliando actividades de alta productividad, entre las que se incluyen el acceso a la tecnología, la apropiación del conocimiento y la distribución de los aumentos de productividad entre los distintos factores de producción. En nuestra región, el 79% de las mujeres que están ocupadas se desempeñan en los tres sectores definidos como de baja productividad, lo que implica peores remuneraciones, menor contacto con las tecnologías y la innovación y, en muchos casos, empleos de mala calidad, como se observa en el gráfico III.10.

■ Gráfico III.10

**América Latina (promedio ponderado de 18 países): empleo según nivel de productividad de los sectores de actividad, alrededor de 2014**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

El mundo del trabajo remunerado en la región vincula una estructura productiva muy heterogénea con sectores de baja productividad y con una alta desigualdad de ingresos, características que configuran grandes brechas de calidad del empleo, remuneraciones, seguridad social y movilidad (CEPAL, 2015d). En América Latina el estrato más productivo aporta dos terceras partes del PIB (66,9%), sin embargo, genera poco menos del 20% del empleo. En tanto, los sectores menos productivos emplean al 50% de los trabajadores, produciendo tan solo un 10% del PIB regional (CEPAL, 2014, citado por Bárcena y Prado, 2015). La disparidad del aporte de cada sector al producto y al empleo se traduce en una distribución desigual de las ganancias (Bárcena y Prado, 2015), hecho que se acentúa en poblaciones históricamente desfavorecidas por condiciones de género, raza, etnia y área de residencia.

En el grupo de población más joven, los indicadores laborales son desfavorables a las mujeres en comparación con los hombres de similares grupos de edad en todos los niveles educativos. Más aún, las dificultades a las que se enfrentan las mujeres son especialmente graves para aquellas que tienen un bajo nivel educativo, quienes encuentran muy pocas oportunidades de empleo productivo. En consecuencia, a pesar de los niveles más altos de educación formal que presentan las mujeres, los indicadores de inserción laboral son inferiores a los de los hombres (CEPAL, 2014a).

Los sectores en los que se ocupan principalmente las mujeres son aquellos de baja productividad, caracterizados por una inserción precaria e inestable, con escaso acceso a la protección social y bajas remuneraciones (CEPAL, 2015c). En el mercado laboral de la región, las oportunidades para las mujeres se concentran principalmente en el sector de servicios, fuente de empleo vulnerable (OIT, 2008, citado por Voria, 2008).

El desacople entre la educación y el empleo de las mujeres también se observa en el caso de la educación técnico-profesional, subsistema educativo de los países de la región que en algunos casos actúa como reproductor del modelo de desarrollo dominante y de los roles de género (Silveira, 2011).

Teniendo en cuenta la importancia de los cambios desencadenados por la incorporación del conocimiento a la estructura productiva de las economías avanzadas (Vilaseca y otros, citado por Cejas, 2007), que demuestran la transición hacia un esquema de capitalismo del conocimiento, la educación y la formación profesional se convierten en pilares de las reformas políticas, sociales y económicas a las que se enfrentan las sociedades de los países de América Latina (Cejas, 2007). La educación técnico-profesional surge como una respuesta estratégica a la demanda de proveer personal calificado y formado pertinentemente en el nivel técnico, necesario para impulsar el desarrollo económico de los países de la región (Velasco, 2005).

Si bien en la región no se observan mayores diferencias en la matrícula de educación técnico-profesional entre hombres y mujeres, las desigualdades que contribuyen a la segmentación horizontal y vertical del actual mercado de trabajo se constatan al observar las áreas en las que se inscriben hombres y mujeres (véase el cuadro III.2).

### ■ Cuadro III.2

#### Centroamérica y República Dominicana: especialidades de la formación profesional con mayor presencia de hombres y de mujeres, 2012

Mayor presencia de hombres	Mayor presencia de mujeres
Mecánica	Artesanías
Electricidad	Belleza y estética
Electrónica	Manualidades
Metálica	Decoración
Carpintería	Confección
Albañilería	Panadería
Sector agropecuario	Repostería
Sector automotriz	Turismo
Mecánica industrial	Elaboración de productos para limpieza
Construcción metalmecánica	Comercio
Enderezado (desabolladura) y pintura	Salud y bienestar
Moldeo y fundición	Cosmetología
Construcción naval	Terapia física
Refrigeración y aire acondicionado	Peluquería
Operación y conducción	
Creación multimedia	
Pesca, navegación, logística y actividades portuarias	
Seguridad vial	

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Diagnóstico: igualdad de género en los Institutos de Formación Profesional de América Central y República Dominicana*, 2014.

Es central considerar que las elecciones que hacen los y las jóvenes sobre las distintas áreas de formación no son casuales, sino que están permeados por percepciones en torno a las competencias que poseen, por las expectativas de éxito según esas competencias y por estereotipos de género asimilados desde los primeros niveles educativos, que convergen en la elección de carreras científicas mayormente entre los hombres, y de carreras socioculturales en el caso de las mujeres, áreas más cercanas a los roles tradicionalmente asignados. De esta manera, las expectativas educacionales se relacionan con las expectativas laborales desarrolladas en la adolescencia y dan lugar a la segregación de carreras por sexo (Rico y Trucco, 2014).

La información disponible permite afirmar que hay una retroalimentación de efectos entre el sistema educacional de la educación técnico-profesional y el mercado laboral. Las mujeres estudian especialidades que son peor pagadas en el mercado laboral, a la vez que el mercado laboral paga menos a las mujeres que se especializan en las áreas mejor pagadas. Esto se debe a que las diferencias de remuneraciones entre áreas de estudios responden, por una parte, a factores de demanda, que otorgan mayor valor al trabajo realizado en los sectores productivos que tienen más demanda de mercado, los que en general coinciden con las áreas de estudio elegidas por los hombres.

Es fundamental avanzar en la articulación entre la educación y el ámbito productivo, sobre todo considerando que no es suficiente asegurar el derecho a la educación para alcanzar la igualdad, en la medida en que, en el área productiva, el empleo es un ámbito de discriminación y reproducción de la desigualdad en la etapa posescolar (Rico y Trucco, 2014). En el proceso de cambio hacia un modelo de desarrollo sostenible, deberán articularse políticas entre el sistema educativo en todos sus niveles y la formación profesional, en conjunto con un trabajo de transversalización de la perspectiva de género en este sistema y en el de empleo, para que hombres y mujeres puedan decidir formarse e insertarse en sectores de alta productividad en igualdad de condiciones, garantizando además el reconocimiento de derechos a lo largo de sus trayectorias educativas, laborales y de retiro.

### ■ Recuadro III.2

#### Trabajo doméstico remunerado: ingresos aún sin plenos derechos

En América Latina, un 11% de las mujeres encuentran en el trabajo doméstico remunerado una puerta de entrada al mercado laboral, y ellas representan el 95% de las personas que se desempeñan en este tipo de servicios. Aproximadamente 18 millones de personas se ocupan en el trabajo doméstico en la región, lo que representa un 7% del total de los ocupados (OIT, 2015). Esta ocupación sigue siendo subvalorada y precarizada, y constituye una de las actividades con mayor déficit en la calidad del empleo. Se destacan las altas tasas de informalidad, la desregulación y el hecho de que las mujeres que se ocupan en este sector son víctimas frecuentes de discriminación, explotación y abuso. Además, una gran proporción son migrantes internas o internacionales, indígenas y afrodescendientes, conjugándose así factores asociados a desigualdades cruzadas e interseccionalidad, que se potencian en una situación de pobreza. En países como Honduras, Nicaragua y Guatemala, más del 55% de las mujeres empleadas en el servicio doméstico viven en hogares cuyos ingresos están por debajo de la línea de la pobreza (Rico y Vaca-Trigo, 2016). Como se afirmó en la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, existe en la región el supuesto de que “cuidar es cosa de mujeres y servir es asunto de mujeres pobres” (CEPAL, 2007a).

Esta situación comienza a modificarse positivamente en algunos países a partir de 2012, con la ratificación del Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (Núm. 189) de la OIT, dirigido a garantizar los derechos de las mujeres ocupadas en este sector de la economía. En este contexto se destaca el caso del Brasil que ya desde 1988 estableció en su nueva constitución la afiliación obligatoria de las trabajadoras domésticas a la seguridad social. A la fecha, el Convenio ha sido ratificado por 22 países, que han establecido gradualmente diversas iniciativas destinadas a cumplir sus preceptos, en particular relativas a la jornada laboral, la formalización de la actividad y la extensión de la seguridad social.

#### América Latina (18 países): normativa sobre los derechos de las trabajadoras domésticas a la seguridad social, 2015

Condiciones	Países
Afiliación obligatoria	Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de)
Afiliación voluntaria	El Salvador, Honduras y México
Régimen especial con menor cobertura	El Salvador, Guatemala, Honduras y México

**Fuente:** Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2015*, Lima, 2015.

Aunque existen muy pocos estudios sobre sus efectos en los países, el Convenio resulta particularmente pertinente por dos razones: i) es el primer instrumento vinculante que establece estándares de protección en el trabajo doméstico y se funda en la lucha contra la discriminación y las condiciones laborales deficitarias que enfrentan principalmente las mujeres, entre ellas, acentuadamente, las migrantes internacionales, y que se manifiestan a través de la explotación y el abuso, y ii) es un instrumento cuya efectiva aplicación contribuirá decisivamente a la consecución de varias metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre ellas, la meta 8.8 que establece: “Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de María Nieves Rico e Iliana Vaca-Trigo, “Trabajo doméstico remunerado en América Latina: el núcleo duro de la desigualdad de género en el mercado laboral”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016, inédito.

## D. Sesgos y déficits en la protección social

El ejercicio de la autonomía económica de las mujeres constituye un desafío para las políticas que afectan los ingresos y que están orientadas a la superación de la pobreza. En este terreno, la protección social y los sistemas de seguridad social juegan un importante papel. Por ello, en concordancia con la obligación de otorgar iguales derechos a hombres y mujeres en el acceso a la seguridad social (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, artículo 11), los acuerdos emanados de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe han abordado la protección social como una de las áreas de acción de una agenda de igualdad de género. Por ejemplo, el Consenso de Santo Domingo (2013) incluyó entre sus acuerdos “lograr la consolidación de sistemas públicos de protección y seguridad social con acceso y cobertura universal, integral y eficiente, mediante financiamiento solidario, unitario y participativo, basados en el principio de solidaridad y articulados con un amplio espectro de políticas públicas que garanticen el bienestar, la calidad de vida y un retiro digno, fortaleciendo el pleno ejercicio de la ciudadanía de las mujeres, incluidas las que han dedicado sus vidas tanto al trabajo reproductivo como productivo, remunerado como no remunerado, las trabajadoras domésticas, las mujeres rurales, las trabajadoras informales y por contrata, de manera especial, las mujeres a las que afectan directa o indirectamente la enfermedad, la discapacidad, el desempleo, el subempleo o la viudez, en todas las etapas del ciclo de vida de las mujeres”. La preocupación por mejores sistemas de protección social también está presente a nivel global y así lo expresa la meta 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, estableciendo que se deben “Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables” (Naciones Unidas, 2015c).

La protección social comprende el conjunto de prestaciones sociales, como las transferencias monetarias y en especie, los subsidios, los seguros sociales y las regulaciones orientadas a otorgar garantías de bienestar básicas, proveer de aseguramiento frente a riesgos y accionar medidas para la reparación ante problemas sociales que experimenta la ciudadanía (Cecchini y otros, 2015). En este marco, la protección social constituye una herramienta fundamental de los Estados para avanzar hacia la plena garantía de los derechos económicos y sociales de ciudadanas y ciudadanos. Para ello, las políticas de esta área contemplan instrumentos de índole contributiva, es decir, asociados a los aportes que las personas realizan a lo largo de su vida laboral, y no contributiva, de naturaleza solidaria y con financiamiento proveniente en su mayoría de impuestos generales.

La transversalización de una perspectiva de igualdad de género en este debate y, especialmente, en la formulación de las políticas resultantes ha figurado escasamente en la agenda pública. Sin embargo, sus vínculos son evidentes, al menos, desde tres perspectivas. En primer lugar, en la conexión entre la tendencia a la feminización de los hogares pobres en la región y la posibilidad de abordar este fenómeno desde las políticas de protección social. En segundo lugar, en la alerta permanente frente al riesgo de reproducir un enfoque maternalista y con importantes sesgos de género en la formulación de la política pública. En tercer lugar, en el marco más amplio del bienestar, enfatizando los nexos que pueden existir entre las prestaciones de la protección social y aquellas que impulsen el acceso al trabajo remunerado entre las mujeres.

Teniendo en cuenta las dinámicas de la inserción laboral de las mujeres y su mayor presencia en empleos informales, precarios y de menores remuneraciones, es previsible que su acceso a la protección social sea posible —cuando se logra— fundamentalmente por la vía no contributiva y que sean las mujeres las principales destinatarias de cada una de estas prestaciones, en particular de las transferencias monetarias condicionadas, que han acaparado la atención como parte de las estrategias de reducción de pobreza y protección social en la región (CEPAL, 2015d). Sin embargo, la protección social no contributiva no se agota en estos programas, sino que existe una gran diversidad de instrumentos, incluidas las transferencias en especie, los subsidios para el acceso preferente a servicios sociales o para la formalización en el empleo, y las pensiones sociales y las asignaciones familiares, o, en un futuro, modalidades de renta básica o ingreso garantizado. La expansión de los seguros de salud a través de la combinación de mecanismos contributivos y no contributivos también puede ubicarse en ese campo (CEPAL, 2015d). Además, en años recientes, se comenzó a instalar la discusión de las políticas de cuidado como pilar y componente de la protección social (CEPAL, 2015c), en particular, el acceso a servicios públicos de cuidado, las licencias para el cuidado de un familiar, las transferencias monetarias, los subsidios para contratar o acceder a servicios de cuidado y el reconocimiento del trabajo no remunerado que se realiza en los hogares (Rico y Robles, 2016). Sin embargo, en ningún formato, sea contributivo o no, hay un verdadero reconocimiento del aporte que realizan las mujeres a la reproducción y viabilidad de las sociedades a través del trabajo remunerado y no remunerado.

## 1. Los sistemas de pensiones y su deuda con las mujeres

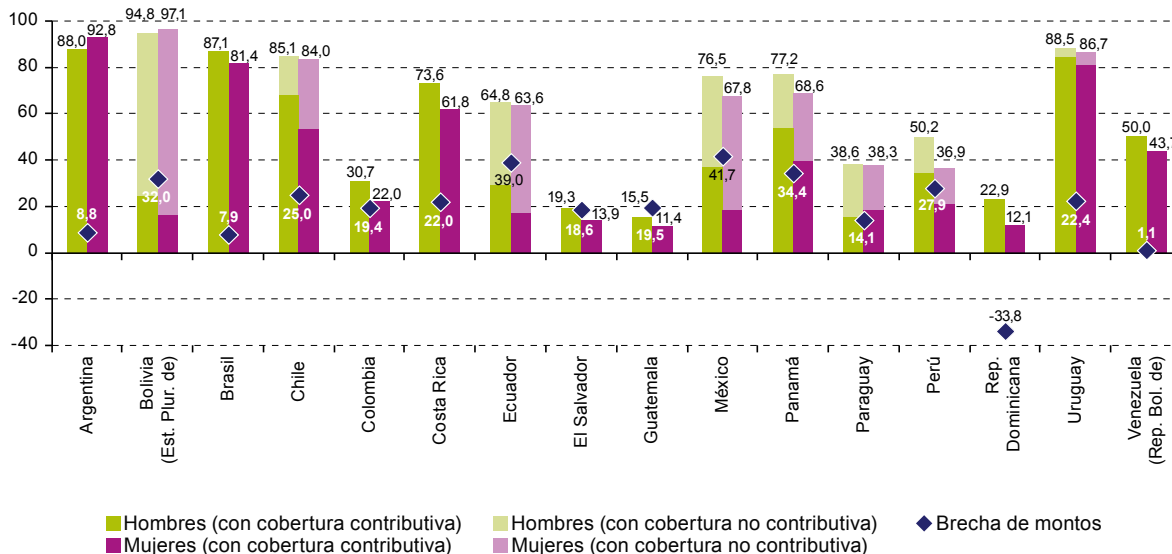
La seguridad social alude al derecho a la protección que se otorga a las personas para el acceso a la salud y frente a la reducción de sus ingresos, asociado a distintas causas, incluida la vejez. Las pensiones y jubilaciones son dos de sus instrumentos y su acceso es, por tanto, un pilar fundamental del ejercicio de la ciudadanía. Pese a su relevancia y a la expansión de la cobertura de los sistemas de pensiones y jubilaciones en América Latina (CEPAL, 2013c y 2015c), sus resultados evidencian brechas y desigualdades estructurales, entre las que destaca la desigualdad entre hombres y mujeres. Ello es reflejo de las desigualdades y discriminaciones que afectan a las mujeres en el mercado laboral, así como del diseño de los sistemas previsionales, que no pueden considerarse neutros al género (Jiménez, Quezada y Huete, 2014; Marco, 2016).

Además, se dan voces de alerta desde la demografía, puesto que el aumento de la esperanza de vida y el envejecimiento de la población hace crecer la proporción de mujeres entre las personas adultas mayores. Sin embargo, su situación es precaria: en promedio, tienen una cobertura de jubilaciones y pensiones más baja y acceden a montos que son cerca de un quinto inferiores a los de los hombres. Esta situación es una tendencia común en toda la región más allá del tipo de régimen previsional específico vigente en cada país, ya sea de reparto, de capitalización individual o mixto.



■ Gráfico III.11

**América Latina (16 países): personas de 65 años o más que reciben jubilaciones y pensiones contributivas y no contributivas según sexo y brecha en los montos medios entre hombres y mujeres, alrededor de 2014<sup>a,b</sup>**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> La brecha de montos corresponde a la diferencia entre el ingreso medio por prestaciones contributivas y no contributivas de las mujeres de 65 años o más con respecto al de los hombres del mismo tramo de edad.

<sup>b</sup> El área de color más claro muestra, en los países cuya información permite hacer esta distinción, la proporción de personas que reciben únicamente prestaciones no contributivas. Las encuestas de hogares disponibles permiten distinguir de manera específica la recepción de pensiones no contributivas en los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de) (renta universal de vejez - Renta Dignidad), Chile (pensión básica solidaria y aporte previsional solidario), Costa Rica (pensiones de régimen no contributivo), Ecuador (Bono de Desarrollo Humano), México (pensión para adultos mayores), Panamá (Programa 120 a los 65), Paraguay (pensión alimentaria para adultos mayores), Perú (Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65) y Uruguay (pensión a la vejez y por invalidez).

En la mayoría de los países, subsiste un desigual acceso a pensiones y jubilaciones entre hombres y mujeres si se considera la situación de quienes acceden a estas prestaciones a través del empleo en el sector formal de la economía. Lo anterior se agrava al considerar que, en seis de nueve países donde hay información disponible, el porcentaje de mujeres de 65 años o más que no accede a los sistemas previsionales por la vía contributiva es superior al 50%. La implementación de prestaciones sociales no contributivas ha permitido ampliar el acceso de las mujeres a ingresos en su vejez, sin embargo, los montos que se otorgan son bajos y no permiten garantizar plenamente su autonomía económica (Marco, 2016). En los países de América Latina sobre los que se dispone de información, el monto de las prestaciones recibidas por las mujeres es siempre inferior al de los hombres, acercándose a la paridad solamente la República Bolivariana de Venezuela, aun cuando solo un 44% de las mujeres accede a ellas. La única excepción en términos de brecha de montos es la República Dominicana, donde la diferencia es favorable a las mujeres en casi 34 puntos porcentuales, si bien se destaca la muy baja cobertura femenina. Cabe destacar los casos de la Argentina y el Brasil donde la brecha no alcanza el 10%, destacándose que en el Brasil la Constitución de 1988 estableció que ningún beneficio previsional podrá ser inferior a un salario mínimo y amplió los niveles

de cobertura a hombres y mujeres en el ámbito rural entre otras medidas (véase el recuadro III.3). En este mismo escenario, cabe resaltar que las mujeres asalariadas efectúan contribuciones significativas en igual o mayor grado que los hombres en la mayoría de los países de la región. Esto puede reflejar la mejora de la inserción laboral de las mujeres, así como una actitud más proactiva de las mujeres hacia las contribuciones previsionales.

### ■ Recuadro III.3

#### La previsión social de mujeres y hombres en el Cono Sur

Toda la evidencia indica que los desequilibrios de género del mercado laboral se trasladan a la seguridad social, aunque el diseño de los sistemas respectivos puede reducir o potenciar las desigualdades. Parámetros tales como la cantidad de años de aporte necesarios para la jubilación, la tasa de mortalidad y el período de ingresos laborales utilizados para su cálculo, la correlación entre aportes y beneficios, y la existencia de períodos de gracia en los aportes por hijo u otro tipo de beneficios similares son ejemplos de elementos que se deben tener en cuenta al conformar sistemas de seguridad social que tengan efectos diferenciales de género.

Un análisis detallado de los sistemas de jubilaciones y pensiones de la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay ilustra esta situación (Amarante, Colacce y Manzi, 2016). Resulta de interés analizar separadamente las jubilaciones y pensiones, dado que en las primeras el derecho es generado por la persona sobre la base de los aportes autofinanciados que realiza durante su vida laboral, mientras que las pensiones se destinan a cubrir los espacios dejados por las jubilaciones e incluyen las pensiones de sobrevivencia y las pensiones sociales no contributivas. Al hacerlo, se observa una menor cobertura de las mujeres en las jubilaciones, especialmente en Chile, y leves mejoras en el Brasil y el Uruguay, así como una mayor cobertura de las mujeres en las pensiones, con aumentos muy significativos para ambos sexos en Chile.

#### Cono Sur (4 países): proporción de personas de 65 años o más con cobertura de pensiones y jubilaciones por sexo, alrededor de 2000 y 2013

(En porcentajes)

		Argentina		Brasil		Chile		Uruguay	
		2000	2013	2000	2013	2000	2013	2000	2013
Pensiones y jubilaciones	Hombres	72	88	89	87	79	85	89	89
	Mujeres	65	93	82	82	70	84	87	87
Jubilaciones	Hombres	--	--	89	86	66	66	86	85
	Mujeres	--	--	60	63	34	34	59	61
Pensiones <sup>a</sup>	Hombres	--	--	2	5	14	25	5	7
	Mujeres	--	--	33	33	39	57	51	53

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Incluye pensiones de sobrevivencia y no contributivas.

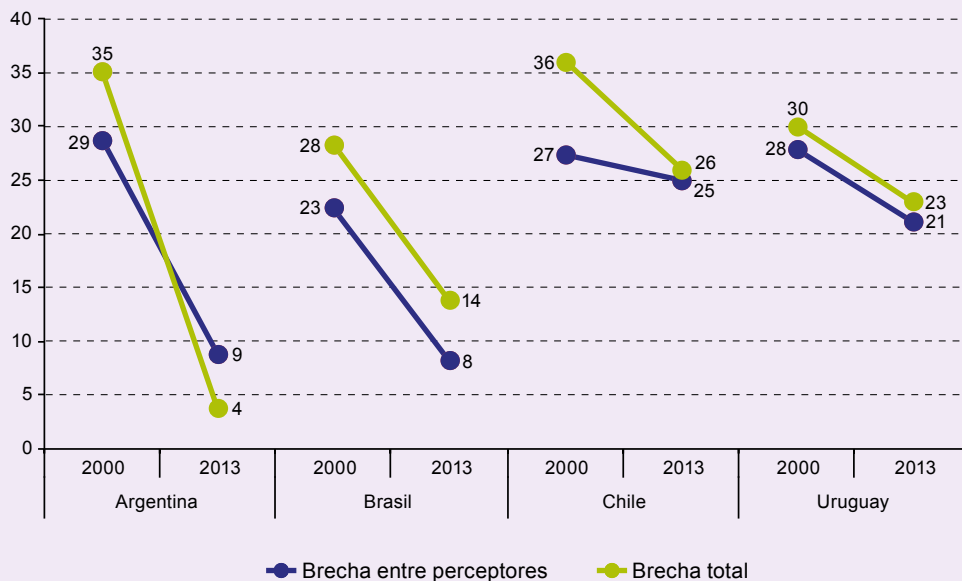
Hay dos indicadores que permiten profundizar el análisis de la desigualdad de género en términos de la seguridad social. El primero es la brecha entre perceptores de jubilaciones y pensiones, y refiere a la diferencia de los montos medios de pensiones y jubilaciones recibidos por mujeres y hombres, considerando solo a quienes las reciben. El segundo indicador es la brecha total de jubilaciones y pensiones, para cuyo cálculo se incluye a la población total de mujeres y hombres de 65 años o más, incluidas las que están fuera de los sistemas previsionales (por ende, el indicador incluye a quienes aparecen en las encuestas sin ningún ingreso por pensión o jubilación). Esta brecha total refleja simultáneamente la desigualdad en términos del monto percibido en concepto de pensiones y jubilaciones, así como el acceso a los sistemas previsionales.

En los cuatro países, en el año 2000, la brecha entre los perceptores de jubilaciones y los que recibían pensiones era de entre el 23% y el 29%. Más de una década después, se observa una reducción de esa brecha, aunque a ritmos diferentes (véase el gráfico siguiente). Los mayores avances se observan en la Argentina y el Brasil, habiéndose logrado niveles significativamente bajos. Según datos de 2013, en estos dos países, en promedio, las diferencias entre hombres y mujeres en materia de ingresos por jubilaciones, si bien siguen persistiendo, son de menor magnitud, mientras que en Chile y el Uruguay son considerablemente superiores.

Recuadro III.3 (conclusión)

**Cono Sur (4 países): brechas de montos de jubilaciones y pensiones de personas de 65 años o más, alrededor de 2000 y 2013**

(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

En la Argentina y Chile, el descenso de la brecha total supera al de la brecha entre perceptores, debido al aumento de la cobertura de las jubilaciones y pensiones. Si se considera exclusivamente la brecha entre perceptores (diferencias de montos), el descenso en la Argentina puede vincularse con algunas de las políticas implementadas en el período, en particular las moratorias previsionales, la eliminación de las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo producto del cierre de la capitalización individual, la indexación automática de las jubilaciones y el aumento de la Pensión Básica Universal (ANSES, 2009). En Chile, la brecha entre perceptores tiene una variación relativamente menor, por lo que la caída de la brecha total se atribuye básicamente al mayor aumento de la cobertura de las mujeres, principalmente por la expansión de las pensiones no contributivas en el período considerado. En el Brasil y el Uruguay, la cobertura presenta muy pocos movimientos en el período, por lo que los cambios de la brecha total se deben casi exclusivamente a las variaciones de los montos de las pensiones y jubilaciones.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Verónica Amarante, Maira Colacce y Pilar Manzi, “La brecha de género en jubilaciones y pensiones. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay”, *serie Asuntos de Género*, Santiago, CEPAL, 2016, en prensa; Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), “Boletín Previsional y de la Seguridad Social 2009”, Observatorio de la Seguridad Social, Administración Nacional de Seguridad Social, Argentina, 2009; y Francesca Bettio, Platon Tinios y Gianni Betti, *The Gender Gap in Pensions in the EU*, Luxemburgo, Unión Europea, 2013.

El diseño de los sistemas de pensiones tiene una incidencia directa en la profundización o mitigación de las desigualdades de género. Estas brechas se agravan al estar los sistemas diseñados sobre supuestos de destinatarios típicos, con una trayectoria laboral continua, estable y en el sector formal de la economía, por tanto, no consideran los requerimientos diferenciados a partir de las trayectorias laborales de las mujeres, ya que ellas están principalmente insertas en el sector informal y, si cotizan en el sector formal, pueden presentar interrupciones debido a que los requerimientos de cuidado las obligan a pasar al sector informal, que les ofrece horarios más flexibles, lugares de trabajo más cercanos a su vivienda y otras condiciones que, ante la ausencia de otras opciones, les permiten compatibilizar la vida familiar y la laboral aun a costa de una mayor vulnerabilidad, menores salarios y mala calidad del empleo. Además, las desigualdades se exacerban con la introducción de mecanismos abiertamente discriminatorios, como las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo para el cálculo de las pensiones y jubilaciones, que penalizan las prestaciones de las mujeres en

función de su mayor esperanza de vida. A esto se suma la escasa visibilidad que tiene en los sistemas de pensiones el aporte de las mujeres a la protección social por la vía del trabajo no remunerado de cuidado, lo que sigue siendo una deuda pendiente en la región para consolidar la igualdad.

En América Latina y el Caribe, las repercusiones de este escenario son inminentes y profundas para la autonomía económica de las mujeres en la vejez y en el debate sobre la ciudadanía y la política pública. Por una parte, implican reconocer los límites que exhiben en la actualidad los Estados democráticos frente al objetivo de la igualdad y la materialización de los principios de los derechos humanos. Por otra parte, los potenciales efectos de esta situación pueden llegar a constituir riesgos importantes para la estabilidad social, económica e incluso política de los países, si se considera la interacción entre una demografía en transición y la incapacidad de asegurar niveles de ingresos adecuados y suficientes para una población femenina mayoritaria, envejecida y empobrecida, con mayores necesidades de atención en el plano de los cuidados y la salud.

El panorama presentado da cuenta de una ciudadanía estratificada en la vejez, lo que puede considerarse urgente y prioritario para la política social y económica. Los sistemas de seguridad social deben contemplar el principio de solidaridad entre hombres y mujeres, y reconocer los aportes de las mujeres al bienestar y el desarrollo de los países. Deberían reformarse los sistemas que no contemplen garantías de ciudadanía igualitaria y plena por razones de diseño.

## **2. Reducción de la jornada laboral para todos: una llave para la corresponsabilidad de los cuidados**

La experiencia vivida históricamente por mujeres y hombres en relación con el trabajo ha sido absolutamente distinta. Los ciclos de vida y las trayectorias de unas y otros han transcurrido por caminos muy diferentes, asumiendo distintas actividades y responsabilidades.

Desde los procesos de industrialización, el concepto de trabajo fue tomado por la ideología productivista de las sociedades industriales, estableciéndose una identificación entre trabajo y empleo (o autoempleo), el que es concebido como una actividad central de la vida, determinando los horarios, las jornadas y la vida de las personas. De esta manera, la idea de trabajo en sentido amplio —anterior a la industrialización y al capitalismo—, como actividad transistémica que se desarrolla de manera continua y que forma parte de la naturaleza humana, queda empobrecida al remitirse o tener como referente la producción asalariada (Carrasco, 2009).

Se sabe también que la revolución industrial tuvo como signo distintivo la introducción de modificaciones de fondo al sistema económico, cambios en la producción, en la comercialización, en las relaciones entre el trabajador y el propietario, y horarios de trabajo prolongados.

Hasta mediados del siglo XIX, la jornada laboral se extendía de 12 a 14 horas y, debido a la demanda explosiva de mano de obra, se utilizó mano de obra compuesta por niños, niñas y mujeres en la realización de tareas específicas, en condiciones de gran vulnerabilidad y baja remuneración. A comienzos de 1769 los movimientos sociales denunciaron los abusos y malas condiciones de trabajo en perjuicio de los trabajadores y las trabajadoras, lo que se tradujo en huelgas y manifestaciones populares masivas para exigir mejoras de las condiciones laborales y una reducción de las horas de trabajo.

En 1833 en Inglaterra se establece la jornada de 8 horas para los niños y niñas de 9 a 13 años y de 12 horas para las personas de 13 a 18 años; más tarde, en 1847, se fijan para estos últimos y para las mujeres jornadas de 10 y 11 horas, respectivamente. En 1848 en Francia se dispone la jornada de 10 horas para aquellos que trabajan dentro de los límites de la ciudad de París y de 11

horas para los que trabajaban en el interior del país. En 1850 en Inglaterra y en parte de los Estados Unidos, quedó dispuesta la jornada de diez horas para todos los obreros. De este modo, una de las reivindicaciones básicas de los trabajadores era la jornada de ocho horas, bajo la consigna “ocho horas para el trabajo, ocho horas para el sueño y ocho horas para la casa”. Más tarde, el Congreso Internacional Obrero Socialista de la Segunda Internacional, que tuvo lugar en París en 1889, acordó conmemorar el Día Internacional de los Trabajadores el 1 de mayo de cada año, como homenaje a los mártires de Chicago (Estados Unidos), trabajadores ejecutados por su participación en jornadas de protestas que se iniciaron el 1 de mayo de 1886 y finalizaron abruptamente el 4 de ese mes. A fines de 1886 la demanda de jornadas laborales de ocho horas se había convertido en un triunfo para los trabajadores. En 1919, en el marco de la Organización Internacional del Trabajo, se adoptó el Convenio sobre las Horas de Trabajo (Industria) (Núm. 1) relativo a la limitación de la jornada de trabajo en la industria a 8 horas diarias y no más de 48 horas semanales. Esto fue una respuesta a los avances legislativos que habían tenido lugar principalmente en Europa, pero también a las reivindicaciones del movimiento sindical internacional. En América Latina este Convenio pasó a ejercer una importante influencia en la adopción de legislación laboral en las décadas siguientes.

Sin embargo y a pesar de todas estas luchas, las mujeres actualmente tienen jornadas de trabajo muy prolongadas, ya que no solo trabajan para el mercado, sino que suman largas horas de trabajo doméstico y de cuidados que no se comercializan en el mercado.

Más allá de las particularidades de cada país, con el correr de las décadas, las sociedades han seguido experimentando profundas transformaciones estructurales, produciéndose cambios en la organización del trabajo, en la producción, en la comercialización, en las formas de contratación y en el funcionamiento de los mercados laborales en general; no obstante, aún no se han producido rupturas significativas en las concepciones culturales predominantes que consideran que la reproducción social es una responsabilidad de las mujeres y no una necesidad de las sociedades.

Reducir la jornada laboral destinada al mercado tanto para los hombres como para las mujeres, más de un siglo después de su definición de ocho horas, no solo permitiría que más mujeres se insertaran en el trabajo remunerado, sino que además habilitaría tiempo de los hombres para realizar actividades de trabajo no remunerado, lo que permitiría transitar el camino hacia la corresponsabilidad. El equilibrio entre el trabajo remunerado y el no remunerado considerando jornadas laborales inferiores a las actuales posibilitaría una mejor distribución de la carga total del trabajo entre hombres y mujeres, transformando la proporción actual que indica que, del tiempo de trabajo total, las mujeres dedican un tercio al mercado y dos tercios al trabajo no remunerado, y los hombres registran la ecuación inversa.

## Parte C

¿Quién cuida en la ciudad?: aportes para políticas urbanas de igualdad (CEPAL, 2017), Cap XV, pp. 459-471.

## E. Hacia ciudades cuidadoras

María Nieves Rico<sup>35</sup>

Olga Segovia<sup>36</sup>

La historia del cambio social es en parte capturada por la historia de las concepciones del espacio y el tiempo, y los usos ideológicos derivados de estas concepciones.

Más aún, cada proyecto de transformación de la sociedad debe rasgar la compleja red de las concepciones espaciales y temporales y de sus prácticas (Harvey, 1989).

<sup>35</sup> Directora de División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>36</sup> Consultora de la CEPAL, Coordinadora de la Red Mujer y Hábitat de América Latina.

## Introducción

La interrogante que guió la reflexión en relación a, ¿quién cuida en la ciudad?, forma parte del debate que se desea promover sobre la construcción de ciudades con igualdad. Las propuestas de políticas para la autonomía de las mujeres y la garantía de sus derechos económicos y sociales, así como las reformas legislativas y regulatorias necesarias para alcanzar estos objetivos, constituyen instrumentos fundamentales para ello.

En un contexto urbano regional marcado por múltiples desigualdades, construir ciudades inclusivas supone avanzar en la implementación de políticas públicas capaces de generar cambios en las relaciones de género, en particular en la división sexual del trabajo y en el uso y disfrute de la ciudad. Esto implica considerar la situación de mujeres y hombres, sus distintos intereses, necesidades y demandas, así como los efectos que determinadas acciones de los gobiernos locales puedan tener en el cierre de las brechas o en la reproducción de la desigualdad socioeconómica y la cultura del privilegio en la ciudad.

Desde una perspectiva de igualdad de género, una ciudad inclusiva es un lugar de ejercicio de los derechos de ciudadanía en el que se articulan tanto la producción y el consumo como la reproducción de la vida cotidiana. El trabajo destinado a satisfacer las necesidades de cuidado es esencial en este ámbito. En este sentido, una ciudad inclusiva va más allá de visiones dicotómicas sobre los ámbitos productivo y reproductivo y los espacios público y privado, haciéndose cargo del continuo espacial y social, la densidad de sus fronteras y las articulaciones e intersecciones entre estas esferas.

Las ciudades han estado históricamente vinculadas con las utopías. Sobre la base de distintas topografías y formas urbanas se sustentaron construcciones, imaginarias o reales, donde el espacio entra en juego a la par de una teoría de la práctica y las relaciones sociales. Los utopistas (Moro, Platón, Owen, Fourier, Howard, Garnier, Le Corbusier) —todos hombres porque, el pensamiento urbano y filosófico de las mujeres nos es casi desconocido— partieron de la denuncia de una sociedad y una ciudad agotadas y sin futuro para construir creativa y discursivamente el lugar privilegiado del encuentro social, el tejido que constituya y permita el verdadero “habitar” humano (Rico, 1996). En esta misma línea, compartida por la CEPAL (2016a), ante el agotamiento del actual estilo de desarrollo y los múltiples desafíos de desigualdad y sostenibilidad que enfrentan las ciudades latinoamericanas, en este apartado se pretende prefigurar, de manera teórica y utópica, una ciudad cuidadora y contribuir a la construcción de un nuevo paradigma que permita reemplazar lo que hay por lo que se podría diseñar.

La ciudad cuidadora es a la vez un actor y un escenario donde todos cuidan, donde el Estado, el mercado, las familias y la comunidad, así como los hombres y las mujeres, comparten la responsabilidad del cuidado en una nueva organización social del cuidado que subvierte los cánones establecidos por el sistema de género y la cultura patriarcal, que sustenta la subordinación de las mujeres dentro de los hogares y en el ámbito público de relación e intercambio. El diseño, la gestión y las políticas de la ciudad cuidadora apuntan a la satisfacción de las necesidades de cuidado de una parte muy significativa de la población y al respeto de los derechos de las personas que cuidan. La ciudad acoge la demanda insatisfecha de cuidados y a sus habitantes mediante una planificación urbana y un ordenamiento territorial que, junto con políticas de tiempo, les permiten desarrollar su vida de manera armónica, digna y con oportunidades de ejercer su autonomía y libertad en el vínculo con los otros y en la construcción de una identidad compartida. En este sentido, la ciudad cuidadora es parte de un Estado que asume su responsabilidad de garante del derecho al cuidado, fortalece su sistema universal de protección social y busca romper con la organización dual de los cuidados: mercantilizada para aquellos que pueden pagar y privatizada para los que no pueden hacerlo. En esa dualidad, algunas mujeres de esta segunda categoría proporcionan cuidados a cambio de bajos salarios a los hogares de mayores ingresos (Fraser, 2016).



Esta es una nueva ciudad para una nueva época de gran incertidumbre, caracterizada por una evidente crisis de los cuidados (CEPAL, 2009) y de la reproducción social en su sentido más amplio (Fraser, 2016), que forman parte de las condiciones no económicas que también sustentan las crisis económicas y ambientales del capitalismo tardío (Federici, 2013). En la sociedad moderna —de una modernidad líquida en tiempos líquidos, según la descripción de Bauman (2004 y 2007)—, el viejo límite sagrado (sobre todo para los hombres) entre el horario laboral y el tiempo personal ha desaparecido. Se ha pasado a un mundo más precario, en que los derechos sociales se reemplazan por el deber individual de velar por nosotros mismos o por la resolución privada, normada por el patriarcado y el actual sistema de género, de las responsabilidades de la reproducción y el cuidado. En este sentido, se plantea privilegiar lo colectivo frente a lo individual en un espacio urbano de ejercicio de la ciudadanía con los otros.

Los datos sobre la asignación y distribución de tareas entre hombres y mujeres, basados en mediciones del uso del tiempo en la región, permiten plantear la modificación de los horarios de los servicios públicos a nivel local y su adecuación a las necesidades de las mujeres y de cuidado, retomando la propuesta política de las mujeres italianas “Las mujeres cambian los tiempos. Una Ley para humanizar los tiempos del trabajo, los horarios de la ciudad y el ritmo de la vida” (*Sezione Femminile Nazionale del PCI*, 1990, citado en Cardoni, 1993).

Múltiples estudios en América Latina muestran que las mujeres son las principales usuarias de los servicios públicos locales y que, en general, los horarios de atención se definen conforme el supuesto de que estas disponen de tiempo y elasticidad en su uso —basado en el prejuicio de que les sobra el tiempo o “no hacen otra cosa”— para llegar a los lugares de provisión de los servicios y pueden esperar ser atendidas e incluso volver en horas laborales o de cuidado. En este contexto, es importante analizar si las políticas urbanas contribuyen a redistribuir, conciliar o reducir la carga de cuidados que hoy tienen las mujeres y si, por lo tanto, inciden en la disposición libre y autónoma de su tiempo.

La ciudad cuidadora supone un gobierno de proximidad, protege y facilita el acceso a la vivienda y la seguridad de tenencia, pero sobre todo protege a sus ciudadanos del abuso, el acoso y la violencia en las calles, las plazas, el transporte público y los parques. Hasta hoy, en la mayoría de las ciudades se ha dejado en manos de las mujeres su propia seguridad. Garantizar el derecho de las mujeres de vivir una vida libre de violencia en el espacio urbano, mediante acciones preventivas y sanciones punitivas inhibitorias de este tipo de conducta, contribuye a su autonomía física y a que las manifestaciones vinculadas al movimiento “Ni una menos”, que en los últimos años han poblado de cuerpos políticos las calles de las grandes ciudades latinoamericanas frente a los feminicidios, se conviertan en manifestaciones festivas del orgullo de ser mujer o de ser feminista (Falcón, 2017).

La vocación económica y productiva de la ciudad cuidadora está abierta a la contribución de las mujeres a las economías locales —como empleadas, empresarias, comerciantes o emprendedoras— y sobre todo promueve su participación en igualdad de condiciones y oportunidades y las hace partícipes de los beneficios del desarrollo y del crecimiento. De manera simultánea, existe un reconocimiento del trabajo no remunerado dentro de los hogares y de carácter voluntario en la comunidad que realizan las mujeres y que es un aporte al bienestar colectivo. Esto debería conducir a la redistribución de esas tareas, para facilitar el acceso de las mujeres a ingresos propios y conciliar sus posibilidades de participar en la reproducción social y en la producción económica.

La ciudad cuidadora tampoco está aislada o encerrada en sí misma, en la satisfacción de las propias necesidades, sino que mantiene alianzas estratégicas multisectoriales y multinivel, así como con otras ciudades, que fortalecen las políticas y retroalimentan los procesos de descentralización adoptados en los países. La ciudad cuidadora es una ciudad que prioriza, con asignación presupuestaria específica y etiquetada e instituciones locales, todas aquellas funciones que contribuyen a lo que las economistas feministas han llamado la sostenibilidad de la vida (Carrasco y Tello, 2013). En



esta dirección, mediante la normativa y la gestión urbana, se promueve y potencia la convivencia, acogiendo a residentes, nativos e inmigrantes, y a usuarios permanentes u ocasionales de la ciudad, sin segregar ni estigmatizar, transformando a las poblaciones consideradas vulnerables en poblaciones privilegiadas para la gestión pública y expresándose como el espacio del encuentro y las relaciones entre iguales. El trato que la ciudad otorga a los hombres y las mujeres, las y los jóvenes, las personas mayores o con discapacidad se reflejará también en la percepción de los distintos grupos de la población de la propia ciudad y en su identificación con esta.

En la actualidad, la contradicción entre la ciudad y la naturaleza ya no se refleja en el dominio de esta última sino en el aumento de la vulnerabilidad de la primera a los efectos del cambio climático y de la presión de los patrones de producción, distribución y consumo que atentan contra su sostenibilidad. La ciudad cuidadora protege el medio ambiente y los recursos naturales, innova y adopta tecnologías para la prevención y mitigación, e incorpora a las personas y a la naturaleza, en su multifacética diversidad y expresión, como desafío propio en el concepto de calidad de vida y de cuidados y en la calidad de los servicios públicos. Así, y extrapolando las ideas de Rubin, es necesario advertir que el padecimiento de la naturaleza en manos de la cultura ha sido una imposición en base al poder, en la que ambas se han conjugado como contradicciones, configurando a la ciudad como “una imposición de fines sociales sobre una parte del mundo natural” (Rubin, 1986). Es necesario develar y transformar esta cuestión, para que la sostenibilidad se abra paso a un nuevo paradigma basado en la concepción de una ciudad cuidadora.

Las formas de habitar son heterogéneas y eso también se expresa en el territorio. Esto pasa a ser redundante en el caso de América Latina, donde se encuentran dos de las ciudades más grandes del mundo, con más de 20 millones de habitantes (São Paulo y Ciudad de México), y otras dos que superan los 10 millones de habitantes cada una (Río de Janeiro y Buenos Aires). Como sostiene Durán (2008, pág. 51), una ciudad contiene muchas ciudades, cada una con su verdad propia, algunas escondidas tras las apariencias más obvias. Por lo tanto, hay variadas formas de aproximación al fenómeno urbano. En este caso, se parte de la ausencia en la toma de decisiones, la demanda de autonomía y el deseo de cambio y se busca un sentido que trascienda los aparentes significados neutrales de las cosas.

La propuesta es que la ciudad del futuro, que empieza hoy, sea una ciudad cuidadora, una ciudad de y para las mujeres, un espacio para su emancipación, donde el derecho a la ciudad no sea una utopía sino una construcción cotidiana. Las políticas públicas para esta ciudad deben ser innovadoras y transformadoras pero se alimentan de un cúmulo de propuestas de políticas que las mujeres y sus organizaciones, los estudios de género en distintos ámbitos y los Gobiernos de la región han ido sumando en la construcción de la Agenda Regional de Género (CEPAL, 2016b) y la *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (CEPAL, 2017) y en otros acuerdos intergubernamentales globales, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana. A continuación, frente a la interrogante qué ciudad-sociedad queremos, se presentan propuestas para políticas en dos ámbitos cruciales, la planificación urbana y el cuidado de personas dependientes, con un enfoque explícito de igualdad de género y derechos de las mujeres.

## 1. Transformaciones urbanas para la vida cotidiana

La perspectiva de igualdad de género para la ciudad no se expresa en la generación de propuestas y beneficios solo para las mujeres, sino para la sociedad en su conjunto. Avanzar en esta línea invita a una reflexión conceptual, política y propositiva sobre nuevas formas de planificar y diseñar

el ambiente urbano para la construcción de una ciudad en la cual se ejerzan los derechos de toda la ciudadanía.

Al disponer la forma y la distribución del suelo e incidir en el uso y las formas de apropiación del espacio que habitamos, la planificación de las ciudades establece relaciones y condiciona oportunidades, que —como se ha destacado— son diferentes para hombres y mujeres. Ante esa evidencia, una ciudad inclusiva y cuidadora es esencial para lograr un desarrollo sostenible. Solo así puede hacerse eco de la creciente transformación en las relaciones de género y responder al cambio en las funciones atribuidas en forma tradicional a hombres y mujeres. Hoy en día, la incorporación de las mujeres a la vida social y política y su mayor participación en la fuerza de trabajo representan nuevos retos para las políticas públicas, en las que se debe reconocer que las mujeres continúan siendo las responsables casi exclusivas del ámbito doméstico y que dicha responsabilidad les genera una sobrecarga de trabajo y limita su autonomía.

No obstante tales cambios, en el diseño de las ciudades aún está presente en gran medida la división sexual del trabajo. Se tenga o no conciencia de ello, esa separación se refleja en espacios diferenciados según las funciones asignadas al ámbito público y al ámbito privado, como si el trabajo productivo y el trabajo reproductivo se situaran en espacios autónomos y ocurrieran en tiempos distintos. A raíz de esta conformación, la planificación actual de las ciudades localiza en zonas diferentes las principales funciones de residir y trabajar, incrementando así la complejidad, el costo y el tiempo necesario para recorrer las distancias entre uno y otro lugar.

Ante esta realidad, que conlleva la restricción de la autonomía de las mujeres, es preciso transformar el modo en que habitamos el espacio y usamos el tiempo en la ciudad.

Así como el urbanismo no es neutro desde el punto de vista de una categoría clásica en la formulación y evaluación de las políticas públicas como el estrato socioeconómico o nivel de ingreso, tampoco lo es desde el punto de vista del género. Los efectos negativos de una mala planificación se multiplican cuando se cruzan ambas categorías, porque las mujeres de menores niveles de ingreso sufren una doble discriminación, en razón de su estrato socioeconómico y de su sexo. Es así que —volviendo a una idea matriz— si la organización del territorio urbano, la localización de las actividades en la ciudad y su grado de proximidad con respecto a la vivienda tienen una estrecha relación con el uso del tiempo, entonces el desarrollo urbano facilita o limita las posibilidades de acceso a las oportunidades que la ciudad ofrece a mujeres y hombres.

En este contexto, ¿cómo se puede avanzar hacia una planificación urbana con igualdad de género?

Es posible avanzar apoyados en nuevos enfoques en que el urbanismo se proponga garantizar las necesidades de la diversidad de sus habitantes y acoja la multiplicidad de sus aspiraciones, un urbanismo cuyas políticas y modelos de gestión respondan a los desafíos de sociedades en creciente transformación demográfica, socioeconómica, social y tecnológica, como las nuestras. Para ello, la planificación debe priorizar el sostenimiento de la vida frente a la sobrevaloración del trabajo productivo y la superioridad de la rentabilidad económica. El avance también se basa en el diseño de políticas que incidan en una transformación urbana que reconozca las responsabilidades del trabajo reproductivo y valore la vida cotidiana, visibilizando y acogiendo el desarrollo de las labores de cuidado y los intereses de las personas dependientes.

Se trata, por tanto, de concebir ciudades y espacios cuya organización y diseño expresen material y funcionalmente, y también en términos simbólicos, una sociedad que incluye a la diversidad de sus habitantes, responde a las demandas de igualdad de género y ofrece posibilidades de integrar (y no segregar) actividades y encuentros en el espacio urbano.

Para promover una planificación urbana flexible y coherente con los nuevos modelos y proyectos sociales y familiares, que facilite la igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres en

la vida urbana, se debe superar la visión de la ciudad como un lugar ajeno a la experiencia vital de las personas que tienen que conjugar en la vida diaria las múltiples actividades necesarias para el mantenimiento de la vida y el cuidado de otras personas.

El urbanismo no se agota en las formas de la ciudad, sino que influye directamente en el acceso de las personas a los lugares de empleo, equipamientos y servicios, en la calidad de su utilización y en la movilidad y el tiempo para acceder a ellos.

Como se ha destacado, contribuir a la igualdad de género supone dar respuesta a las necesidades de la vida cotidiana. Esto implica incorporar en los procesos de toma de decisiones las necesidades de mujeres y hombres con respecto a la localización y la calidad de los servicios y la infraestructura de la ciudad e incluye la identificación de los factores favorables al uso de los espacios públicos y a la circulación en ellos (CEPAL, 2016a). Es así como la disponibilidad y la calidad del transporte, la conformación del espacio público, las condiciones de seguridad para transitar y acceder a los servicios urbanos y al trabajo o al estudio son factores clave en la vida de las mujeres y, por tanto, en las posibilidades de ampliar su autonomía de manera integral (Segovia, 2016).

La provisión de equipamientos y servicios públicos para las tareas domésticas y de cuidado y de infraestructura que facilite la inserción de las mujeres en el mundo laboral incide en la autonomía económica de las mujeres y extiende sus posibilidades de uso de los espacios públicos de la ciudad. Con ello, amplía sus oportunidades de encuentro y convivencia con otros y de participación en la vida urbana, eliminando las barreras que restringen su presencia al espacio privado.

En un contexto regional en el que la violencia y la inseguridad afectan a mujeres y hombres de manera diferenciada, las medidas para fortalecer la convivencia en la ciudad presuponen el reconocimiento de una tensión que subyace en el debate actual: la contradicción entre la preservación y el fortalecimiento del tejido social en la ciudad, por una parte, y la tendencia a la “privatización” de la vida social, por otra. Esta contradicción es particularmente relevante en la vida de las mujeres y, por ende, en la construcción de modos de vida que contribuyan, en definitiva, a ampliar los límites de su autonomía. El urbanismo puede contribuir a reforzar dinámicas sociales integradoras mediante una arquitectura con múltiples usos que refuerce la vida colectiva y favorezca la convivencia en la diversidad. Pero ello supone, ineludiblemente, construir lugares, territorios y relaciones de más inclusión y de más igualdad y, por tanto, de mayor seguridad (Segovia, 2009).

La perspectiva de género permite incorporar factores clave a los análisis y las políticas urbanas. Posibilita, por ejemplo, una concepción de la planificación centrada en la mejora cualitativa y localizada en el territorio donde se desarrolla la vida cotidiana de hombres y mujeres. La experiencia indica que la dotación de equipamientos a distintas escalas —a nivel del territorio del municipio y del barrio— es vital para el desarrollo de las actividades de la vida diaria y la ampliación de oportunidades para las mujeres.

La integración del enfoque de género en la planificación territorial implica considerar en todo momento la situación inicial de mujeres y hombres, sus distintos intereses y necesidades y los efectos que determinadas acciones puedan tener en la situación desigual en que se encuentran. Esto incluye la ejecución de acciones orientadas a la transformación de las desigualdades estructurales del sistema de género predominante, que atiendan las necesidades de corto plazo de las mujeres con miras al reconocimiento y fortalecimiento de sus derechos, capacidades y valoración social y personal.

Este enfoque de igualdad de género, de carácter conceptual y programático, conduce a plantear nuevos modelos de intervención en las ciudades, que incluyan la experiencia de las mujeres y sus organizaciones, así como —desde una mirada interseccional— las diferencias que presentan en función de su edad, pertenencia racial y étnica e inserción en la estructura socioeconómica, entre otras condiciones que también se expresan en el uso y el control del espacio urbano y la

infraestructura física, los itinerarios y la apropiación, los miedos y las segregaciones. Reconocer el derecho de las mujeres a la ciudad supone además fortalecer su papel como agentes activos en la producción y el mejoramiento del hábitat, visibilizar su papel de constructoras de la ciudad y, por lo tanto, asegurar su participación en los procesos de adopción de decisiones mediante acciones positivas que fortalezcan su liderazgo y sustenten el camino hacia democracias locales paritarias.

Es necesario pensar en una ciudad donde los flujos de circulación y una movilidad sostenible favorezcan los recorridos de hombres y mujeres de un lugar a otro: de la casa al estudio, al trabajo, a los lugares de recreación y cultura. La proximidad de los servicios y un sistema de transporte público seguro y eficiente (que evite la dependencia del vehículo privado) pueden facilitar el traslado en la ciudad y hacer más flexibles y porosas las fronteras entre los ámbitos público y privado.

El acceso en igualdad de condiciones a los bienes urbanos por parte de mujeres y hombres permite superar las inequidades y limitaciones que enfrentan las mujeres en el acceso a los servicios y espacios públicos, a la vivienda, al empleo y a la movilidad —entre otros— y constituye una forma de redistribución del uso del suelo urbano, que es un bien escaso.

Desde esta perspectiva, es importante visibilizar las necesidades de las mujeres, fomentando su participación en la toma de decisiones para recoger su punto de vista sobre ciudades que respondan a sus necesidades concretas. En este sentido, la planificación debe responder a las realidades particulares de los territorios donde se pone en práctica.

Los gobiernos de las ciudades tienen la oportunidad de promover cambios significativos en las formas de hacer política en el ámbito local, pues sus territorios de incidencia representan un espacio privilegiado para recoger las demandas ciudadanas, incorporarlas en sus planes de desarrollo y formular políticas que propicien la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. Ello requiere, sin embargo, disponer de información sobre las desigualdades existentes entre mujeres y hombres. Además de establecer la situación en que ambos se encuentran, esa información servirá de base para formular objetivos, estrategias y acciones para mejorarla.

Así, el espacio local es el lugar más próximo donde se hace posible valorizar las potencialidades e identidades territoriales. Puede ser, entonces, el soporte para una estrategia eficaz de gestión destinada a abordar y dar respuesta a las demandas relacionadas con las diferencias y las desigualdades entre mujeres y hombres y entre las mismas mujeres. Sin embargo, este propósito es todavía una tarea pendiente en la región. Es necesario formular propuestas e instrumentos acordes con los desafíos actuales, que aborden la planificación con una perspectiva de género e incorporen la experiencia y el conocimiento acumulados en la materia por parte de organismos internacionales, instancias académicas y organizaciones de mujeres a lo largo de las últimas décadas.

## 2. El cuidado en la gestión de la ciudad

Las transformaciones demográficas, socioculturales y económicas que tienen lugar en las ciudades y que afectan de forma directa las necesidades de cuidado requieren el diseño, con un enfoque de igualdad de género, de políticas orientadas a socializar y democratizar la responsabilidad frente a los cuidados. Tales políticas deben modificar las tendencias actuales y promover el reconocimiento social de la centralidad del cuidado en la vida colectiva.

La concepción del cuidado como bien público y como problema de la esfera pública supone un cambio sustancial en su gestión, hasta ahora definida como responsabilidad de las familias y, dentro de ellas, de las mujeres. Este cambio “cuestiona las bases institucionales que definen quién debe asumir los costos de la reproducción social y cómo se distribuye la carga de cuidado en las sociedades. Esto tiene al menos dos consecuencias. Por una parte, demanda un nuevo pacto en

el cual figure explícitamente el rol garante del Estado en resguardar el derecho al cuidado. Por otra parte, requiere consolidar plenamente una cultura de corresponsabilidad del cuidado entre mujeres y hombres” (Rico y Robles, 2016, pág. 12). En este contexto, es fundamental que el debate sobre el cuidado no se limite a los servicios de cuidado o a la entidad en la que recaerá su rectoría.

Ante una organización desigual e injusta de los cuidados, se necesita una respuesta social y política decisiva, no solo para garantizar el derecho de toda persona a ser cuidada, sino también para defender los derechos de las personas que cuidan. Se trata de avanzar en políticas públicas que, además de dar respuesta a una necesidad vital, contribuyan a modificar la división sexual del trabajo y la organización social del cuidado.

El progreso en el diseño y la implementación de políticas de cuidado con enfoque de género en las ciudades supone considerar una gestión urbana integrada, descentralizada, participativa y, sobre todo, específica para las necesidades y realidades locales. Esta debe promover procesos de descentralización y transversalización de género, que incorporen la articulación entre los diversos organismos y servicios vinculados al cuidado en sus diversos niveles.

Al respecto, es importante que la transversalización de una perspectiva de género incluya y esté apoyada por instancias de alto nivel en la jerarquía institucional de los gobiernos de la ciudad. Solo así se podrán impulsar procesos de cambio y de incidencia en la cultura institucional, que establezcan estrategias y políticas con perspectiva de género.

Para responder efectivamente a la creciente demanda de cuidado y redistribuir la carga de trabajo no remunerado es imprescindible avanzar en procesos de descentralización que refuercen la institucionalidad de las ciudades y establezcan mecanismos de coordinación y cooperación entre los distintos niveles de gobierno en estas materias. La descentralización de las decisiones de los gobiernos locales puede ayudar a incrementar la autonomía económica de las mujeres, al orientar las políticas públicas a contextos particulares y contribuir al ejercicio de los derechos de las mujeres en su vida cotidiana y en su vida laboral.

La gestión de servicios de cuidado en la ciudad no consiste solamente en administrar la oferta en función de las necesidades y demandas, sino también en promover el cambio hacia una nueva organización social y económica de la reproducción y la sostenibilidad humana. Un sistema de cuidado adecuado a las demandas de las ciudades de la región supone la ampliación y el mejoramiento de los servicios de cuidado existentes, considerando de manera prioritaria su ubicación más adecuada a la demanda y las necesidades en el territorio. Por otra parte, es esencial introducir y crear nuevas ofertas. Es factible pensar en un puente de apoyo entre cuidadores y trabajadores, fomentando la posibilidad del cuidado compartido de las personas dependientes en sectores de la ciudad. Las cooperativas de cuidado y la provisión de lugares que facilitan el intercambio de tiempo entre personas cuidadoras son algunos ejemplos de iniciativas que pueden ser gestionadas por los gobiernos locales, junto con organizaciones de la comunidad.

El análisis y la elaboración de propuestas para lograr una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres en las ciudades y reducir las brechas de género requieren el aumento de la cantidad y la calidad de la información disponible. Los indicadores de género desempeñan un papel relevante en esta tarea, pues permiten dar seguimiento y evaluar los efectos de la planificación y las intervenciones urbanas. Pero eso no basta. También es necesario formular preguntas que conduzcan a nuevas propuestas de políticas de cuidado, que favorezcan la autonomía de las mujeres.

Como se ha sostenido, construir una ciudad inclusiva y cuidadora implica avanzar hacia profundas transformaciones económicas, sociales y culturales e imaginar nuevas formas en las relaciones de género, de manera que mujeres y hombres puedan usar y disfrutar del tiempo y del espacio de la ciudad en condiciones de igualdad y en el pleno ejercicio de sus derechos. Esta es una ciudad no neutral y profundamente política, que basa su devenir en la convicción de que transformar el espacio y el tiempo es transformar la realidad.

**Parte D.1** Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (CEPAL, 2016), Introducción, Sec. B, pp. 15-21.

## **F. Superar los nudos estructurales para alcanzar la igualdad de género de aquí a 2030**

La Estrategia de Montevideo busca cerrar la brecha entre la igualdad *de jure* y *de facto* mediante el fortalecimiento de las políticas públicas para garantizar la autonomía y el ejercicio pleno de los derechos humanos de todas las mujeres y niñas, superando discriminaciones, prejuicios y resistencias. Para alcanzar la igualdad de género es preciso superar nudos estructurales constitutivos de las actuales relaciones desiguales de poder en América Latina y el Caribe. A su vez, se deben considerar las tendencias y factores de contexto que se cristalizan en nuevos desafíos: desaceleración del crecimiento económico, aumento de la pobreza, resurgimiento del conservadurismo, cambios demográficos y en la composición y la estructura de las familias, y agotamiento del actual estilo de desarrollo dominante, caracterizado por el aumento de la desigualdad y la crisis ambiental.

Entre los nudos estructurales a enfrentar se encuentran: i) la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza; ii) los patrones culturales patriarcales discriminatorios y violentos y el predominio de la cultura del privilegio; iii) la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, y iv) la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público. Estos nudos se refuerzan mutuamente y generan complejos sistemas socioeconómicos, culturales y de creencias que obstaculizan y reducen el alcance de las políticas para la igualdad de género y la autonomía de las mujeres. La Estrategia de Montevideo busca erosionar estos nudos estructurales, que se describen sintéticamente a continuación, y así avanzar hacia la igualdad sustantiva.

### **1. Desigualdad socioeconómica y persistencia de la pobreza en el marco de un crecimiento excluyente**

América Latina y el Caribe continúa siendo la región más desigual del mundo. La tendencia a la reducción de la desigualdad de ingresos en los últimos años, derivada de un crecimiento económico sostenido y políticas sociales más decididas, no se vio acompañada de una distribución más equilibrada de capital y trabajo. A su vez, en varios países, la reducción de la desigualdad del ingreso se produjo concomitantemente con mayores índices de feminidad de la pobreza en los hogares. Ello se condice con la persistencia de las brechas de género en el mercado laboral, los salarios, el empleo de calidad y el acceso a la protección y a la seguridad social, una organización social que asigna a las mujeres el trabajo doméstico no remunerado y de cuidados junto con la insuficiencia de las políticas y los servicios de cuidado, que aseguren la corresponsabilidad entre mujeres y hombres, Estado, mercado, familias y comunidad. También persisten las barreras para que las mujeres accedan a recursos productivos, como el crédito, la tierra, el agua, la capacitación, las tecnologías y el tiempo. Esto pone en evidencia el carácter estructural de la desigualdad de género.

A las limitaciones de las actuales políticas de desarrollo, especialmente las macroeconómicas, la regresividad sistémica de las políticas fiscales y la pérdida de dinero por causa de la evasión y la elusión fiscal, se suma la baja presión fiscal sobre las personas y empresas de mayores recursos, la excesiva dependencia de impuestos indirectos con sesgos de género y la creciente adopción de medidas de austeridad fiscal y recortes de presupuesto para la inversión social. Todos estos son obstáculos importantes para superar y poder movilizar recursos públicos suficientes para la igualdad de género y los derechos de las mujeres y las niñas.



Aunque América Latina y el Caribe históricamente ha contribuido en menor medida que otras áreas del mundo al cambio climático, es una región extremadamente vulnerable a sus consecuencias. Esto obedece, entre otros factores, a su ubicación geográfica, a la biodiversidad que la caracteriza y a sus patrones de especialización productiva, que en su mayoría son intensivos en recursos naturales y energías fósiles y poco intensivos en conocimiento, tecnologías y en la generación de empleo de calidad, sobre todo para las mujeres.

A esta situación se suma una coyuntura económica desfavorable. Son preocupantes las previsiones de aumento de la pobreza de ingreso, producto de la disminución del ritmo de crecimiento económico y del aumento del desempleo, las presiones inflacionarias y la evasión fiscal. En contextos de ajuste y desaceleración es importante adoptar medidas activas que impidan que las políticas macroeconómicas y las reformas fiscales profundicen los niveles de pobreza de las mujeres, aumenten la sobrecarga de trabajo no remunerado y de cuidados, y no incrementen, o decididamente reduzcan, el financiamiento y los presupuestos para las políticas de igualdad y los mecanismos para el adelanto de las mujeres, en especial su trabajo para prevenir y erradicar la violencia de género.

Por lo tanto, frente al agotamiento del actual estilo de desarrollo dominante, es necesario transitar hacia patrones de producción y consumo sostenibles que incorporen políticas de redistribución de la riqueza, el ingreso y el tiempo. Superar la pobreza y reducir las brechas de desigualdad constituyen dos pilares fundamentales para alcanzar la igualdad sustantiva. Asimismo, es preciso trabajar en pro de un orden internacional propicio al ejercicio de la ciudadanía plena y de todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, lo que redundará en beneficio de todas las mujeres y niñas y de la sociedad en su conjunto.

## **2. Patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos y predominio de la cultura del privilegio**

Los avances regionales en materia de acceso y participación de las niñas, adolescentes, jóvenes y adultas, en toda su diversidad, en el sistema educativo, de las mujeres jóvenes y adultas en el mercado laboral y en la toma de decisiones, y de algunos hombres en el trabajo de cuidados no ocultan la persistencia de patrones socioculturales discriminatorios, sexistas y racistas que siguen reproduciendo la desigualdad y la violencia en América Latina y el Caribe.

En los últimos años se constata un resurgimiento de prácticas, discursos y patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos basados en la cultura del privilegio, que limitan el pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos y el reconocimiento de las distintas formas de familia, la diversidad sexual y la identidad de género. La discriminación y la violencia que las personas LGBTI enfrentan por motivos de orientación sexual o identidad de género se evidencian en los obstáculos que encuentran para acceder a la atención de la salud, a un trabajo de calidad, a formas legales de unión y conformación de familia, y al registro de su identidad. Dicho resurgimiento constituye una alerta para que los Gobiernos tomen acciones para evitar la regresividad respecto de la garantía de los derechos de todas las personas y la autonomía de las mujeres.

También persisten pautas culturales patriarcales que excluyen, e invisibilizan la identidad y los conocimientos de las mujeres —especialmente las mujeres rurales, indígenas, afrodescendientes y migrantes—, negando el carácter pluricultural y multilingüe de América Latina y el Caribe. Estas pautas, junto con el neoconservadurismo, conforman sistemas de discriminación y privilegios que se alimentan, además, de los cruces entre la desigualdad de género y otras desigualdades también presentes en la sociedad y que se vinculan al nivel socioeconómico, la pertenencia étnica y racial,



la edad, el lugar de residencia y las capacidades físicas y mentales.

Los patrones culturales patriarcales también están en la base de la brecha salarial, la orientación vocacional, la organización social del cuidado y la violencia que se ejerce contra las mujeres y las niñas. Con el horizonte en 2030 y el desarrollo sostenible, es preciso pasar de la cultura del privilegio a la cultura de los derechos y de la igualdad, desmontando el modelo androcéntrico de ser humano y su expresión en las políticas públicas, e incluyendo a los niños, los jóvenes y los hombres como agentes y beneficiarios de este cambio. Es necesario, por lo tanto, erradicar toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar el goce efectivo de los derechos humanos en las esferas política, económica, social, cultural y ambiental. La igualdad sustantiva solo será posible si todas las personas son reconocidas iguales en dignidad, y son consideradas y reconocidas como sujetos de derechos.

### **3. División sexual del trabajo e injusta organización social del cuidado**

A pesar de los avances de algunos países de América Latina y el Caribe en la realización de encuestas de uso del tiempo que permiten contabilizar el trabajo no remunerado y en el reconocimiento del cuidado como una necesidad y un derecho, y la consecuente implementación de políticas específicas, todavía persiste una rígida división sexual del trabajo basada en relaciones de poder desiguales, que impide la disminución de la carga de este trabajo para las mujeres. Esto se verifica al constatar que su creciente participación en el mercado laboral y en el ámbito público no se ha visto acompañada de una mayor participación de los varones en el trabajo doméstico no remunerado y de cuidados, y que las niñas, los niños y adolescentes siguen siendo socializados en el marco de estos patrones patriarcales. Asimismo, cuando el trabajo de cuidados se inserta en el mercado, está realizado principalmente por mujeres en tres sectores de la economía: trabajo doméstico remunerado, salud y educación.

Persiste una organización social injusta y desequilibrada del cuidado, con fuertes implicancias en términos de brechas de desigualdad entre hombres y mujeres, entre mujeres de distintos niveles socioeconómicos y entre territorios y países. Muchas mujeres latinoamericanas y caribeñas forman parte de cadenas globales de cuidados que, ante la falta de participación de los hombres, se constituyen mediante la transferencia de los trabajos de cuidados de unas mujeres a otras, sobre la base de relaciones de poder según el sexo, la clase y el lugar de procedencia. En las próximas décadas se agudizará el proceso de envejecimiento de la población de la región y, por lo tanto, se incrementará la carga de cuidado de las personas adultas mayores, los enfermos crónicos y las personas con alguna discapacidad, y aumentarán los costos de la atención de la salud y los sistemas de pensiones. Al mismo tiempo, si bien para 2030 se espera un descenso de la fecundidad, esta continuará siendo estratificada según nivel socioeconómico y pertenencia racial y étnica.

Estos elementos contribuirán a la falta de autonomía económica de las mujeres si no se enfrentan desde ya con políticas públicas que respondan a las demandas de cuidado de personas con algún nivel de dependencia y que consideren de manera explícita los derechos de las cuidadoras, ya sean remuneradas o no, de modo que no se vean amenazadas sus posibilidades de participación en procesos de adopción de decisiones y en las oportunidades laborales y productivas. Los programas y proyectos deben diseñarse teniendo en cuenta que la organización social del cuidado es una responsabilidad que debe ser compartida por hombres y mujeres y redistribuida entre las diversas formas de familia, las organizaciones sociales y comunitarias, las empresas y el Estado.

La división sexual del trabajo y los patrones culturales dominantes inciden también en los

problemas ambientales y en las consecuencias del cambio climático en la cotidianidad de los hogares. Las mujeres rurales, indígenas y campesinas son guardianas de la biodiversidad, pero, en condiciones de mucha fragilidad y explotación, tienen menor acceso y control sobre la tierra y los recursos productivos, y son las principales responsables de la alimentación de los miembros de la familia, de la recolección del agua y la leña, y del cuidado de la huerta y los animales. Por lo tanto, las responsabilidades y la falta de poder agudizan su vulnerabilidad y dificultan el desarrollo de su capacidad de adaptación y respuesta. La mitigación del cambio climático implica tomar medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y conduce a analizar cómo se relaciona el orden de género con los patrones dominantes de producción, consumo, uso de energía y tecnología. En este contexto, es importante considerar la contribución de las mujeres a la mitigación como productoras, trabajadoras y consumidoras, así como investigadoras del área de tecnología y energías limpias y seguras, y responsables de política pública.

Los desafíos de erradicación de la pobreza y la desigualdad, las necesidades y demandas de cuidado y la crisis ambiental exigen la superación de la actual división sexual del trabajo como un pilar fundamental para alcanzar la igualdad en 2030.

#### **4. Concentración del poder y relaciones de jerarquía en el ámbito público**

En las últimas décadas, pese al proceso sostenido de democratización de las sociedades, en América Latina y el Caribe han seguido vigentes estructuras institucionales, sociales y culturales que restringen el acceso de las mujeres al ejercicio del poder y a los procesos de adopción de decisiones, así como el acceso a la justicia y a la exigibilidad de sus derechos.

Además, en algunos países de la región existe una tendencia a la concentración del poder político y económico, y un resurgimiento de brotes antidemocráticos y culturas autoritarias y de tutelaje sobre el cuerpo de las mujeres, que limitan su autonomía y el desarrollo de toda la sociedad. Preocupa especialmente constatar que, a la vez que se abren canales de participación de la sociedad civil en la vida pública, hay procesos de criminalización de defensoras de derechos humanos y de la protesta social en contextos de conflictos socioambientales, en un marco de impunidad. Asimismo, no hay suficiente reconocimiento de la contribución de los movimientos de mujeres y feministas, afrodescendientes, jóvenes, indígenas y personas LGBTI a la democracia, al cambio cultural y a una convivencia en paz sustentada en políticas públicas de igualdad.

Para alcanzar la igualdad de género en 2030 es imprescindible avanzar hacia dos procesos interrelacionados: la profundización y cualificación de las democracias y la democratización de los regímenes políticos, socioeconómicos y culturales. Ambos tienen como condición lograr la paridad en la distribución del poder. Por lo tanto, la democracia paritaria como criterio —cuantitativo y cualitativo— constituye un pilar central para generar las condiciones para el ejercicio pleno de los derechos humanos y la ciudadanía de las mujeres.

En síntesis, la superación de la desigualdad y la pobreza, la transformación de los patrones culturales patriarcales discriminatorios y violentos y de la cultura del privilegio, la superación de la división sexual del trabajo, y la consolidación de la democracia paritaria son cuatro pilares interrelacionados, cuatro carreteras sustantivas para alcanzar la igualdad de género y transitar hacia patrones de desarrollo basados en los derechos humanos, la autonomía de las mujeres y la sostenibilidad. Estos pilares atraviesan todas las medidas de los ejes para la implementación de la Estrategia de Montevideo y brindan una orientación política para la implementación de políticas públicas transformadoras de las relaciones de género en América Latina y el Caribe.

## Parte D.2

### **G. Los cuidados en la Agenda Regional de Género de los últimos 40 años.**

Ver en línea los acuerdos de los Gobiernos aprobados en la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe:

[https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/40\\_anos\\_de\\_agenda\\_regional\\_de\\_genero.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/40_anos_de_agenda_regional_de_genero.pdf)

Ver en línea la bibliografía de la Agenda Regional de Género:

<http://biblioguias.cepal.org/AgendaRegionalGenero>

Ver en línea el repositorio de leyes de cuidados del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe que incluye una base de datos de la legislación sobre cuidados existente a nivel nacional y subnacional contenida en las cartas constitucionales y otros instrumentos legislativos de los países de América Latina y el Caribe:

<https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-cuidado>

## Bibliografía

### Parte A

- Batthyány, K. (2015), “Las políticas y el cuidado en América Latina: una mirada a las experiencias regionales”, *serie Asuntos de Género*, N° 124 (LC/L.3958), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- Batthyány, K., N. Genta y V. Perrotta (2015), “Avanzando hacia la corresponsabilidad en los cuidados: análisis de las licencias parentales en el Uruguay”, *serie Asuntos de Género*, N° 128, (LC/L.4085), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Berlinski, S. y N. Schady (eds.) (2015), *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Blofield, M. y J. Martínez (2015), “Are governments catching up? Work-family policy and inequality in Latin America”, *Discussion Paper*, N° 7, Nueva York, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2014), “Trabajo, familia y cambios en la política pública en América Latina: equidad, materialismo y corresponsabilidad”, *Revista CEPAL*, N°114 (LC/G.2629-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017a), *Panorama Social de América Latina 2016. Documento informativo*, Santiago, mayo.
- \_\_\_\_\_ (2017b), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago, marzo.
- \_\_\_\_\_ (2016a), *Panorama Social de América Latina 2015* (LC/G.2691-P), Santiago, octubre,
- \_\_\_\_\_ (2016b), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2013a), *Panorama Social de América Latina 2012* (LC/G.2557-P), Santiago, enero.
- \_\_\_\_\_ (2013b), *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe anual 2012: los bonos en la mira, aporte y carga para las mujeres* (LC/G.2561/Rev.1), Santiago, marzo.
- \_\_\_\_\_ (2011), *Panorama Social de América Latina 2010* (LC/G.2481-P), Santiago, enero.
- Consejo Nacional para la Igualdad de Género (s/f), “Instalación de la mesa técnico-política para el diseño e implementación del Sistema Nacional de Cuidados”, Quito, inédito.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2017), “Informe de gestión: Ley 1413 de 2010”, *Informe semestral*, N° 12, Bogotá, febrero.
- De Achaval, O. y C. Aulicino (2015), “Estrategias de protección a la primera infancia en la experiencia internacional”, *Documento de Trabajo*, N° 145, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), noviembre.
- Ellingsaeter, A. (1999), “Dual breadwinners between state and market”, *Restructuring Gender Relations and Employment: The Decline of the Male Breadwinner*, R. Crompton (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Gascón, S. y N. Redondo (2014), “Calidad de los servicios de largo plazo para personas adultas mayores con dependencia”, *serie Políticas Sociales*, N° 207 (LC/L.3875), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Gobierno de la Ciudad de México (2014), “Manual específico de operación de la Comisión para el Impulso de la Economía del Cuidado y de una política de igualdad laboral al interior del gobierno de la Ciudad de México. Versión preliminar”, Ciudad de México, agosto [en línea] <http://data.om.cdmx.gob.mx/impulsoeconomia/ciecpilgcdmx/normatividad/MANUAL%20ESPECIFICO%20DE%20OPERACION%20CIECPILIGCDMX%20VERSION%20PRELIMINAR.pdf>.

- Guzmán, J. (coord.) (2014), “Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica. El proceso de construcción 2010-2014”, *serie Políticas Sociales*, N° 203 (LC/L.3858), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Huenchuan, S. (2014), “¿Qué más puedo esperar a mi edad?’ Cuidado, derechos de las personas mayores y obligaciones del Estado”, *Autonomía y dignidad en la vejez: teoría y práctica en políticas de derechos de las personas adultas mayores*, S. Huenchuan y R. Rodríguez (eds.) (LC/L.3942), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Lamaute-Brisson, N. (2010), “Economía del cuidado de la niñez en Haití: proveedores, hogares y parentesco”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 95 (LC/L.3130-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Marco, F. (2016), “La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina”, *serie Asuntos de Género*, N° 139 (LC/L.4225), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- \_\_\_\_\_ (2014), “Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: igualdad para hoy y mañana”, *serie Políticas Sociales*, N° 204 (LC/L.3859), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- \_\_\_\_\_ (2007), “El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador: derecho de algunos, obligación de todas”, *serie Mujer y Desarrollo* N° 89 (LC/L.2843-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Marco, F. y M.N. Rico (2013), “Cuidado y políticas públicas: debates y estado de situación a nivel regional”, *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, L. Pautassi y C. Zibecchi (coords.), Buenos Aires, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA)/Editorial Biblos.
- Matus, M. y M. Vega (2016), “Los cuidados para la atención a la dependencia”, *La economía de los cuidados*, L. Gálvez (ed.), Sevilla, Deculturas Ediciones.
- Meléndez, J. (2015), “Las necesidades de cuidado y los desafíos para la institucionalidad social a la luz del Plan Quinquenal de Desarrollo en El Salvador”, documento presentado en el Seminario técnico “Los desafíos de la institucionalidad social en el desarrollo de una protección social universal bajo el enfoque de derechos”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo (BMZ)/Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), 11 y 12 de agosto.
- Montevideo Portal (2017), “Sistema de Cuidados “sigue siendo prioridad”, afirmó Arismendi”, Montevideo, 27 de marzo [en línea] <http://www.montevideo.com.uy/contenido/Sistema-de-Cuidados-sigue-siendo-prioridad--afirmo-Arismendi-338586>.
- Naciones Unidas (2015), “Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015. Anexo Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (A/69/L.85), agosto [en línea] [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/L.85&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/L.85&Lang=S).
- \_\_\_\_\_ (2006), “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad” (A/RES/61/106), Nueva York, diciembre [en línea] <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/500/82/pdf/N0650082.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (1989), “Convención sobre los Derechos del Niño” (A/RES/44/25), Nueva York, noviembre [en línea] <http://undocs.org/es/A/RES/44/25>.
- \_\_\_\_\_ (1979), “Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” (A/RES/34/180), Nueva York, diciembre [en línea] <http://undocs.org/es/A/RES/34/180>.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2015), “Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores”, Washington, D.C., junio [en línea] [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-70\\_derechos\\_humanos\\_personas\\_mayores.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf).

- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2012), “Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (Núm. 202)”, Ginebra, junio [en línea] [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:R202](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202).
- \_\_\_\_\_(2011a), “Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (Núm. 189)”, Ginebra, junio [en línea] [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:2551460:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:2551460:NO).
- \_\_\_\_\_(2011b), “Recomendación sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (Núm. 201)”, Ginebra, junio [en línea] [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:2551502:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:2551502:NO).
- \_\_\_\_\_(2000), “Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (Núm. 183)” Ginebra, junio [en línea] [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312328:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312328:NO).
- \_\_\_\_\_(1981), “Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (Núm. 156)”, Ginebra, junio [en línea] [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312301:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312301:NO).
- Pautassi, L. (2007), “El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 87 (LC/L.2800-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Pautassi, L. y M.N. Rico (2011), “Licencias para el cuidado infantil. Derecho de hijos, padres y madres”, *Boletín Desafíos*, N° 12, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), julio.
- Perfetti, M. (2016), “Intervención: el aporte de las estadísticas a la economía del cuidado en Colombia”, documento presentado en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 26 a 28 de octubre.
- Razavi, S. (2012), “Rethinking care in a development context: an introduction”, *Seen, Heard and Counted: Rethinking Care in a Development Context*, Londres, Wiley-Blackwell.
- Rico, M.N. (2014), “El desafío de cuidar y ser cuidado en igualdad. Hacia el surgimiento de sistemas nacionales de cuidado”, “Pactos sociales para una protección social más inclusiva. Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa”, M. Hopenhayn y otros (eds.), *serie Seminarios y Conferencias*, N° 76 (LC/L.3820), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Rico, M.N. y C. Robles (2016), “Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad”, *serie Asuntos de Género*, N° 140 (LC/L.4226), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Rico, M.N. e I. Vaca-Trigo (2016), “Trabajo doméstico remunerado en América Latina: el núcleo duro de la desigualdad de género en el mercado laboral”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Rodríguez, C. (2016), “El Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados: lineamientos principales”, documento presentado en el Seminario “La organización social del cuidado y los desafíos de la desigualdad: la construcción de políticas integradas de cuidado en Chile y Costa Rica”, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Ministerio de Desarrollo Social/Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), 25 de agosto.
- Rossel, C. (2016), “Desafíos demográficos para la organización social del cuidado y las políticas públicas”, *serie Asuntos de Género*, N° 135 (LC/L.4186), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Salvador, S. (2015), “Política de cuidados en El Salvador: opciones, metas y desafíos”, *serie Asuntos de Género*, N° 129, (LC/L.4086), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- \_\_\_\_\_(2011), “Hacia un sistema nacional de cuidados en el Uruguay”, “El desafío de un sistema nacional de



cuidados para el Uruguay”, M.N. Rico (coord.), *serie Seminarios y Conferencias*, N° 66 (LC/L.3359), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

Tronto, J. (1993), *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*, Nueva York, Routledge.

## Parte B.1

Batthyány, K. (ed.) (2009), “Cuidado de personas dependientes y género”, *Las bases invisibles del bienestar social. El trabajo no remunerado en Uruguay*, R. Aguirre (ed.), Montevideo, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

Bidegain Ponte, N. (2017), “La Agenda 2030 y la Agenda Regional de Género. Sinergias para la igualdad en América Latina y el Caribe”, *serie Asuntos de Género*, N° 143 (LC/TS.2017/7), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.

Budlender, D. (2008), “Time-use in South Africa”, *Explorations: time-use surveys in the South*, V. Esquivel y otras, *Feminist Economics*, vol. 14, N° 3, julio.

Canavire-Bacarreza, G. y M. Ospina (2015), “Intrahousehold time allocation: an impact evaluation of conditional cash transfer programs”, *Documentos de Trabajo, Economía y Finanzas*, N° 15-17, Bogotá, Centro de Investigación Económicas y Financieras, Universidad EAFIT.

Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), *Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Cuadernos de la CEPAL, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cecchini, S. y M.N. Rico (2015), “El enfoque de derechos en la protección social”, *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL (LC/G.2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago, marzo.

\_\_\_\_\_ (2016a), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, diciembre.

\_\_\_\_\_ (2016b), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago, octubre.

\_\_\_\_\_ (2016c), “Territorio e igualdad: planificación del desarrollo con perspectiva de género”, *Manuales de la CEPAL*, N° 4 (LC/L.4237), Santiago, octubre.

\_\_\_\_\_ (2016e), *Horizontes 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago, julio.

\_\_\_\_\_ (2016g), *Panorama Social de América Latina 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.

\_\_\_\_\_ (2015a), *Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigesimotercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en los países de América Latina y el Caribe* (LC/L.3951), Santiago.

\_\_\_\_\_ (2013), *Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres. Informe Anual 2012, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe* (LC/G.2561/Rev.1), Santiago.

\_\_\_\_\_ (2010), “Consenso de Brasilia”, *Informe de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/L.3309), Santiago.

Díaz, M. Á. y F. J. Jiménez (2002), “Transportes y movilidad: ¿necesidades diferenciales según género?”, documento presentado en el Segundo Seminario Internacional sobre Género y Urbanismo: Infraestructuras para la Vida Cotidiana, Madrid, 27 y 28 de mayo.



- Durán, M. (2008b), "Integración del trabajo no remunerado en el análisis de los sectores de salud y bienestar social", *La economía invisible y las desigualdades de género. La importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- \_\_\_\_\_(2005), "Mujeres y hombres en el siglo XXI", *Cuenta y razón*, vol. 138.
- Espejo, A. (2013), "The impact of conditional cash transfer programs on the time allocation of beneficiaries: The case of "Oportunidades" program in Mexico", tesis de grado de magíster en políticas sociales y desarrollo, London School of Economics.
- Esquivel, V. y otras (2008), "Explorations: time-use surveys in the south", *Feminist Economics*, vol. 14, N° 3.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2016), *Estrategia de Género del Plan SAN-CELAC*, Santiago, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Ferrán, L. (2008), "Marco conceptual y lineamientos metodológicos de la cuenta satélite de los hogares para medir el trabajo no remunerado en salud", *La economía invisible y las desigualdades de género. La importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Figuroa, C. y N. Waintrub (2015), "Movilidad femenina en Santiago de Chile: reproducción de inequidades en la metrópolis, el barrio y el espacio público", *Urbe. Revista Brasileira Gestão Urbana*, vol.7, N° 1
- Foucault, M. (1993), *Microfísica del poder*, Madrid, Ediciones de la Piqueta.
- Gammage, S. y M. Orozco (2008), "El trabajo productivo no remunerado dentro del hogar: Guatemala y México", *serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México*, N° 103 (LC/L.2983-P; LC/MEX/L.889), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gómez, E. (2008), "La valoración del trabajo no remunerado: una estrategia clave para la política de igualdad de género", *La economía invisible y las desigualdades de género. La importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado*, Washington, D.C., Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Hernández, D. (2012), *Políticas de tiempo, movilidad y transporte público: rasgos básicos, equidad social y de género*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Intendencia de Montevideo/Área de Políticas Territoriales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, noviembre.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México) (2014), *Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares de México 2013. Preliminar. Año base 2008*, Ciudad de México.
- \_\_\_\_\_(2016), "Trabajo no remunerado de los hogares", Ciudad de México.
- Marco, F. (2016), "La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina", *serie Asuntos de Género*, N° 139 (LC/L.4225), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_(2012), "La utilización de las encuestas de uso del tiempo en las políticas públicas", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 119 (LC/L.3557), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Marco, F. y M.N. Rico (2013), "Cuidado y políticas públicas: debates y estado de situación a nivel regional", *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, L. Pautassi y C. Zibecchi (coords.), Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Naciones Unidas (2017d), "Nueva Agenda Urbana" (A/RES/71/256), Nueva York, diciembre.
- \_\_\_\_\_(2015), "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (A/RES/70/1), Nueva York, octubre.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1919), "Convenio sobre las Horas de Trabajo (Industria), 1919 (Núm. 1)", Washington, D.C., noviembre [en línea] [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::C2%A0:P12100\\_ILO\\_CODE:C001](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::C2%A0:P12100_ILO_CODE:C001).

- OIT/PNUD (Organización Internacional del Trabajo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009), *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*, Santiago.
- Rossel, C. y D. Hernández (2013), “Cuidado infantil, tiempo y espacio: el transporte y la frontera del acceso”, *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, L. Pautassi y C. Zibecchi (coords.), Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Segovia, O. (2016), “¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la comuna de Santiago (Chile)”, *serie Asuntos de Género*, N° 132 (LC/L.4127), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Vaca-Trigo, I. (2015), “Pobreza y tiempo destinado al trabajo no remunerado: un círculo vicioso”, documento presentado en el XVI Encuentro Internacional de Estadísticas de Género: Desafíos estadísticos hacia la implementación de la Agenda de Desarrollo Sostenible, Aguascalientes, México, 9 a 11 de septiembre.

## Parte B.2

- Bárcena, Alicia y Antonio Prado (2015), *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Carrasco, Cristina (2009), “Tiempos y trabajos desde la perspectiva femenina”, *Revista Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, N° 108, Madrid [en línea] [https://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/revista-papeles/108/tiempos\\_y\\_trabajos\\_experiencia\\_femenina.pdf](https://www.fuhem.es/media/ecosocial/file/revista-papeles/108/tiempos_y_trabajos_experiencia_femenina.pdf).
- Cecchini, Simone y otros (2015), “Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social”, *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Simone Cecchini y otros (eds.), Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cejas Martínez, Magda Francisca (2007), “La formación profesional en América Latina ¿Un factor clave para el desarrollo de los países desde la Dirección Gerencial?”, *Revista Visión Gerencial*, año 6, N°2, Mérida, Universidad de los Andes [en línea] <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/25139/2/articulo4.pdf>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016a), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2016b), “Persiste la brecha salarial entre hombres y mujeres”, *Nota para la Igualdad*, N° 18, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://oig.cepal.org/es/notas/nota-la-igualdad-ndeg-18-persiste-la-brecha-salarial-hombres-mujeres>.
- \_\_\_\_\_ (2015a), Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigesimotercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en los países de América Latina y el Caribe (LC/L.3951), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2015b), *América Latina y el Caribe: una mirada al futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio: informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en América Latina y el Caribe*, 2015 (LC/G.2646), Santiago, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2015c), “Panorama Social de América Latina 2015. Documento informativo”, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2015d), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L.4056/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2014a), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SSES.35/3)), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2014b), *Panorama Social de América Latina*, 2014 (LC/G.2635-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2013c), *Panorama Social de América Latina 2013* (LC/G.2580), Santiago.
- Espejo, Andrés y Ernesto Espíndola (2015), “La llave maestra de la inclusión social juvenil: educación y empleo”, *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Daniela Trucco y Heidi Ullmann (eds.), Libros de la CEPAL, N°137, (LC/G.2647), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Jiménez, Antonio, Martha Quezada y Agustín Huete (2014), *Estudio sobre la perspectiva de género en los Sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica*, Madrid, Organización Iberoamericana de Seguridad Social [en línea] [http://www.oiss.org/IMG/pdf/LA\\_PERSPECTIVA\\_DE\\_GENERO\\_OISS\\_2014.pdf](http://www.oiss.org/IMG/pdf/LA_PERSPECTIVA_DE_GENERO_OISS_2014.pdf).
- Marco, Flavia (2016), “La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina”, *serie Asuntos de Género*, N° 139 (LC/L.4225), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Milosavljevic, Vivian (2015), “Las encuestas de hogares”, documento presentado en la Reunión de Especialistas sobre Mujeres Afrodescendientes: los desafíos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la agenda regional de género, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 9 de diciembre.
- Naciones Unidas (2015a), “World Population Prospects: 2015 Revision” [en línea] <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.
- \_\_\_\_\_(2015c), “Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (A/RES/70/1), Nueva York
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2013), *Trabajo decente y juventud en América Latina. Políticas para la acción*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe [en línea] [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_235577.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_235577.pdf).
- Rico, María Nieves y Claudia Robles (2016), “Políticas de cuidado en América Latina: forjando igualdad”, *serie Asuntos de Género*, N° 140 (LC/L.4226), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rico, María Nieves y Daniela Trucco (2014), “Adolescentes. Derecho a la educación y al bienestar futuro”, *serie Políticas Sociales*, N°190 (LC/L.3791), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Silveira, Sara (2011), “Perspectiva de género en la formación profesional: el camino hacia la transversalidad e institucionalidad”, *Tendencias en Foco*, N° 17, Red Educación Trabajo e Inclusión Social en América Latina (redEtis) [en línea] <http://www.redetis.iipe.unesco.org/publicaciones/perspectiva-de-genero-en-la-formacion-profesionalel-camino-hacia-la-transversalidad-e-institucionalidad/#.VyzFflR97cs>.
- Trucco, Daniela y Heidi Ullmann (eds.) (2015), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Libros de la CEPAL, N°137 (LC/G.2647-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Velasco, Carlos (2005), “La Educación Técnica y Profesional de nivel medio en siete países de América Latina: hacia un estado del arte”, Santiago, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC/UNESCO) [en línea] <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001611/161173S.pdf>.
- Voria, Andrea (2008), “¿Qué empleo para las mujeres? Dilemas, experiencias y desafíos pendientes en América Latina”, *Tendencias en Foco*, N° 8, Red Educación Trabajo e Inclusión Social en América Latina (redEtis) [en línea] <http://www.redetis.iipe.unesco.org/publicaciones/que-empleo-para-las-mujeres-dilemas-experiencias-y-desafiospendientes-en-america-latina/#.VyzFNyR97cs>.

## Parte C

- Bauman, Z. (2007), *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*, Ciudad de México, Ensayo Tusquets Editores [en línea] <https://catedratesv.files.wordpress.com/2016/07/bauman-zygmunt-tiempos-liquidos.pdf>.
- \_\_\_\_\_(2004), *Modernidad líquida*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Cardoni, E. (1993), *Las mujeres cambian los tiempos*, Cuadernos de Relaciones Laborales, Madrid, Editorial Computense.
- Carrasco, C. y E. Tello (2013), “Apuntes para una vida sostenible”, *Tejiendo alianzas para una vida sostenible: consumo crítico, feminismo y soberanía alimentaria*, Barcelona, Marcha Mundial de las Mujeres/Xarxa de Consum Solidari.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2016a), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/ Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_(2016b), *40 Años de Agenda Regional de Género* (LC/G.2682), Santiago.

- \_\_\_\_\_(2009), *Panorama Social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago.
- Durán, M.A. (2008), *La ciudad compartida. Conocimiento, afecto y uso*, Santiago, Ediciones SUR.
- Falcón, L. (2017), *¿Qué hemos hecho mal?* [en línea] <http://blogs.publico.es/lidia-falcon/2017/07/05/que-hemos-hecho-mal/> [fecha de consulta 16 de julio].
- Federici, S. (2013), *Revolución en punto cero: trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Madrid, Traficantes de Sueños.
- Fraser, N. (2016), “Las contradicciones del capital y los cuidados”, *New Left Review*, N° 100, septiembre–octubre.
- Harvey, D. (1989), *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*, Blackwell Publisher.
- Rico, M. (1996) “Asentamientos humanos en América Latina y el Caribe: una mirada desde la perspectiva de género y desarrollo”, *Asentamientos humanos, pobreza y género: América Latina hacia Hábitat II*, E. Ducci, V. Fernández y M. Saborido (comps.), Santiago, Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ)/ Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)/Programa de Gestión Urbana (PGU).
- Rico, M. N. y C. Robles (2016), “Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad”, *serie Asuntos de Género*, N° 140 (LC/L.4226), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Segovia, O. (2016), “¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la comuna de Santiago (Chile)”, *serie Asuntos de Género*, N° 132 (LC/L.4127), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_(2009), “Convivencia en la diversidad: una mirada de género al espacio público”, *Mujeres en la ciudad: de violencias y derechos*, A. Falú (ed.), Santiago, Ediciones SUR.
- Rubin, G. (1986), “El tráfico de mujeres”, *Nueva Antropología*, vol. III, N° 30, Ciudad de México.



## Anexo

### A. Series de la CEPAL que abordan los cuidados en la región (en línea)

#### Asuntos de Género

- 152. ¿Quién cuida en la ciudad?: recursos públicos y necesidades de cuidado en Ciudad de México. Lucía Pérez Fragoso
- 151. ¿Quién cuida en la ciudad?: tiempos de espera en los servicios de salud pediátrica públicos y privados en Montevideo. Cecilia Rossel y Diego Hernández
- 150. ¿Quién cuida en la ciudad?: oportunidades y propuestas en los municipios de Boyeros y Guanabacoa (La Habana). Ana Violeta Castañeda Marrero
- 148. ¿Quién cuida en la ciudad?: oportunidades y propuestas en Bogotá (Colombia). Marisol Dalmazzo Peillard
- 147. ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en San Salvador. Morena Herrera
- 143. La Agenda 2030 y la Agenda Regional de Género. Sinergias para a igualdad en América Latina y el Caribe. Nicole Bidegain Ponte
- 142. El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género. Camila Arza
- 140. Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad. Nieves Rico y Claudia Robles
- 136. ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la comuna de México. Lucía Pérez Fragoso
- 135. Desafíos demográficos para la organización social del cuidado y las políticas públicas. Cecilia Rossel
- 134. ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en Montevideo (Uruguay). Karina Batthyány
- 132. ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la ciudad de Santiago (Chile). Olga Segovia
- 131. El horizonte de la igualdad de género: Colombia y Cuba frente a los retos del cuidado. Isabel Sáez Astaburuaga
- 129. Política de cuidados en El Salvador: opciones, metas y desafíos. Soledad Salvador
- 128. Avanzando hacia la corresponsabilidad en los cuidados. Análisis de las licencias parentales en el Uruguay. Karina Batthyány, Natalia Genta y Valentina Perrotta
- 127. El aporte de las familias y las mujeres al cuidado no remunerado de la salud en el Uruguay. Karina Batthyány, Natalia Genta y Valentina Perrotta

- 126. Corresponsabilidad de los cuidados y autonomía económica de las mujeres: lecciones aprendidas del Permiso Postnatal Parental en Chile. Carina Lupica
- 124. Las políticas y el cuidado en América Latina: Una mirada a las experiencias regionales. Karina Batthyány
- 123. El cuidado de calidad desde el saber experto y su impacto de género Análisis comparativo sobre cuidado infantil y de adultos y adultas mayores en el Uruguay. Karina Batthyany, Natalia Genta y Valentina Perrotta
- 122. Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe: caminos recorridos y desafíos hacia el futuro

### **Estudios y Perspectivas, Oficina de la CEPAL en Montevideo**

- 27 El cuidado de la población uruguaya y la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados: una mirada de largo plazo

### **Políticas sociales**

- 204 Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: Igualdad para hoy y mañana
- 192 La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay: en busca de consensos para una protección social más igualitaria

### **Seminarios y Conferencias**

- 76 Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa
- 66 El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay
- 61 Las familias latinoamericanas interrogadas: hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas

## **B. En la Colección Cuadernos de la CEPAL**

Cuaderno de la CEPAL 101, Redistribuir el cuidado: el desafío de las políticas  
Cuaderno de la CEPAL 94, El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo

## **C. Coediciones**

Las políticas públicas dirigidas a la infancia: aportes desde el Uruguay (CEPAL-UNICEF)

## Documentos incluidos en esta compilación

Los siguientes textos han sido reproducidos de manera parcial en este volumen. Si desea consultar o descargar los documentos completos, haga clic sobre los respectivos títulos.

- Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible (CEPAL, 2016)  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40633/4/S1601248\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40633/4/S1601248_es.pdf)
- Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo (CEPAL, 2012)  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3078/1/S2012062\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3078/1/S2012062_es.pdf)
- Clasificación de Actividades de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe (CAUTAL) (CEPAL, 2016)  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39624/4/S1600508\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39624/4/S1600508_es.pdf)
- El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo (CEPAL, 2010)  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27845/1/S2010994\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/27845/1/S2010994_es.pdf)
- Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (CEPAL, 2016)  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41011/1/S1700035\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41011/1/S1700035_es.pdf)
- Institucionalidad social en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017)  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42061/4/S1700367\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42061/4/S1700367_es.pdf)
- La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (CEPAL, 2010)  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/1/S2010986\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/1/S2010986_es.pdf)
- Panorama Social de América Latina, 2016 (CEPAL, 2017)  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41598/4/S1700567\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41598/4/S1700567_es.pdf)
- ¿Qué Estado para qué igualdad? (CEPAL, 2010)  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/16656/1/S1000327\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/16656/1/S1000327_es.pdf)
- ¿Quién cuida en la ciudad?: aportes para políticas urbanas de igualdad (CEPAL, 2017)  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42424/1/S1700617\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42424/1/S1700617_es.pdf)
- Revista CEPAL No 106 (CEPAL, 2012)  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37365/1/RVE106\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37365/1/RVE106_es.pdf)





Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)