

TAREAS DE CUIDADO: HISTÓRICA INVISIBILIZACIÓN, PROGRESIVO RECONOCIMIENTO Y DESAFÍOS PENDIENTES

*Marcelo Krikorian**

1. Evolución jurídica internacional

1.1 Breve punto de partida conceptual sobre las tareas de cuidado y sus desigualdades históricas

La investigación de ONU Mujeres titulada “La emergencia de la agenda de la economía del cuidado y las políticas públicas de cuidado. Reflexiones desde América Latina en tiempos de pandemia”¹ brinda una esclarecedora explicación sobre lo que constituye el punto de partida en el tema que propone esta producción escrita.

Allí se afirma que hay tres actividades consideradas esenciales para la vida: la primera, consistente en el denominado “trabajo productivo” para crear bienes y servicios de los que se abastece la sociedad; la segunda, el “trabajo doméstico”, destinado a

* Abogado, Magister en Derechos Humanos y Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP, Argentina); profesor de grado en la carrera de abogacía y de posgrado en la Maestría en Derechos Humanos y la Especialización en Abogacía del Estado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP; miembro de la Comisión de Grado Académico para carreras y cursos de posgrado en la mencionada casa de estudios; subsecretario de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires.

1 Disponible en:
<https://lac.unwomen.org/es/digital-library/publications/2022/12/isoquito-la-emergencia-de-la-agenda-de-la-economia-del-cuidado-y-las-politicas-publicas-de-cuidado>

atender las demandas de alimentación, higiene y mantenimiento de la vivienda, realizado por personas que se ocupan de ello; y la tercera son las “tareas de cuidado” de hijos e hijas y otras personas que necesitan cuidados.

Con base en esta enumeración, ha existido históricamente una división sexual del trabajo atravesada por marcadas desigualdades, asignando a los varones el tradicional “trabajo productivo y remunerado” a través de diferentes actividades con valor económico “real” en los sectores privados y públicos de cada país; mientras que a las mujeres se les asignaron “tareas no productivas”, enlazadas con su función biológica reproductiva, que son las realizadas en el hogar para cuidar, cocinar, limpiar, asistir en sentido amplio a hijos e hijas, a esposos o parejas y/u otros familiares directos.

La referida investigación de ONU Mujeres cita –y es pertinente aquí transcribir– a la prestigiosa académica inglesa Carole Pateman, quien, en 1990 expresó: “... el supuesto convencional que subyace a esto es que ‘trabajo’ se desempeña en un lugar de trabajo y no en el hogar ‘privado’, y que el ‘trabajador’ es el hombre que a su vez requiere de un lugar limpio para descansar, ropa limpia, alimentos y cuidado para sus hijos, todo lo cual se lo proporciona su ‘mujer’. En esa línea, desde la perspectiva de la ciencia económica, las actividades no remuneradas han sido consideradas un ‘no-trabajo’...”².

La académica argentina Laura Pautassi³ describe con claridad las características de las labores de cuidado: son complejas

2 Pateman, Carole «Feminismo y democracia». En *Debate Feminista*, Vol. 1, marzo de 1990.

3 Pautassi, Laura “Desigualdades estructurales en trabajo y cuidados. Las demandas en curso en el sistema interamericano”, en *Anuario de Derechos Humanos de la Universidad de Chile*, 2025. Disponible en: <https://anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/view/78338>

y diversas, por lo que significa atender necesidades para la subsistencia y el bienestar físico y emocional de las personas; no son actividades ocasionales, porque se prolongan en el tiempo durante el ciclo de vida de las personas; y no basta con dedicarse físicamente por el tiempo que las tareas demanden: hay que considerar además el “cuidado indirecto”; esto implica que exista un entorno adecuado, infraestructura adecuada del hogar, provisión y acceso a alimentos, sistema de transporte para desplazarse con motivo de diversas actividades –educativas, recreativas, de atención para su salud– de las personas cuidadas, entre otros.

Es auspicioso que en las últimas décadas se haya registrado un progresivo reconocimiento de las labores de cuidado, a través de su incorporación a diferentes instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos en los sistemas universal y regional. En el mismo sentido, se crearon hace 50 años espacios para debatir y proponer acciones, como las conferencias regionales impulsadas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y hubo pronunciamientos de enorme relevancia, como la reciente Opinión Consultiva No. 31 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁴, siendo el primer tribunal internacional en el mundo que aborda los cuidados como un derecho.

Este proceso ha sido posible, vale recordarlo, en virtud del activismo de organizaciones sociales, políticas, gremiales, académicas, en los ámbitos global y regional, que a lo largo del tiempo contribuyeron a instalar el tema en la agenda de las instituciones internacionales y de los Estados para sensibilizar y concientizar sobre la naturaleza de estas labores: que son un trabajo de indiscutible esencialidad durante todo el ciclo de vida

4 Corte Interamericana de Derechos Humanos “Opinión Consultiva sobre derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos”, 2025.

de las personas; que tiene valor y aporta significativamente a la economía de los países; que en la asignación de tareas existen evidentes desigualdades; que los cuidados deben abordarse como un derecho; y que para todo ello se requieren políticas, medidas y acciones efectivas de protección.

1.2 Sistema de Naciones Unidas

CONVENCIÓN PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE
DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS MUJERES, CEDAW (ONU, 1979)

La CEDAW, en su artículo 5, establece la obligación de los Estados de adoptar medidas orientadas a lograr dos objetivos. En primer lugar, removiendo patrones socioculturales de conducta para que no existan “... los prejuicios y las prácticas consuetudinarias de cualquier otra índole que estén basados en la idea de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres...”.

En segundo lugar, el artículo 5 propicia la inclusión en el ámbito de la educación familiar, de “... 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...”.

Este potente mensaje propone terminar con creencias, pensamientos y actitudes basadas en la idea de superioridad de los varones hacia las mujeres, para comprender la existencia de responsabilidades comunes en relación con la educación y el desarrollo de los niños, sin asignación de roles estereotipados que naturalizan la figura del varón como sostén económico del grupo familiar, cuya actividad está fuera del hogar, motivo por el cual las labores dentro del hogar no le corresponden. Por ello

no está obligado a cooperar paritariamente con dichas labores, y tiene “derecho” a ser atendido para su alimentación, para el lavado de la indumentaria y para que los ambientes de la vivienda que habita luzcan limpios.

El Comité de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (Comité CEDAW) ha emitido Recomendaciones Generales (RG)⁵. Estos documentos son de gran utilidad para precisar, esclarecer y orientar sobre los derechos reconocidos en el texto de dicha Convención: la RG 17 (1991) sobre medición y cuantificación del trabajo doméstico no remunerado de la mujer y su reconocimiento en el producto nacional bruto; la RG 23 (1997) sobre la vida pública y política de las mujeres; la RG 27 (2010) sobre mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos; y la RG 40 (2024) sobre la representación igualitaria e inclusiva de las mujeres en los sistemas de toma de decisiones

La RG 17 es un texto breve, de apenas una página, que contiene importantes indicaciones para los Estados; por ejemplo, que en las encuestas permanentes de hogares a cargo de los órganos estadísticos de cada país, se alienten investigaciones para medir y valorar el trabajo doméstico no remunerado de la mujer, considerando actividades dentro y fuera del hogar; y que, con base en la CEDAW y las Estrategias de Nairobi⁶, dicho trabajo sea registrado en el Producto Bruto Interno de cada país, y que figure por consiguiente en las cuentas nacionales.

5 Los textos completos de las Recomendaciones Generales aquí citadas pueden consultarse en el sitio del Comité CEDAW:
<https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cedaw/general-recommendations>

6 Conferencia Mundial para examinar y evaluar los logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, Nairobi (15 al 26 de julio de 1985).

La RG 23 advierte en el punto 10 sobre cuáles han sido los factores que impidieron a las mujeres participar en la vida pública: culturales, religiosos, y la ausencia de los varones en la organización del hogar, cuidado y crianza de los hijos. El párrafo 30 refuerza, vinculado con lo anterior, la idea del escaso acceso de las mujeres a cargos relevantes en los ámbitos gubernamentales y del sistema judicial, entre otros.

En la RG 27, el punto 43 establece el deber estatal de velar por el acceso a prestaciones (se interpreta que monetarias y no monetarias) para las mujeres de edad, mencionando concretamente a quienes se ocupan del cuidado de niños y niñas, y que se les brinde ayuda si tienen a cargo el cuidado de padres u otros familiares adultos mayores.

El punto 44 pone de manifiesto la situación de quienes se han ocupado en su vida activa a las tareas de cuidado, cuando alude al deber de otorgar pensiones no contributivas a las mujeres adultas mayores (es decir, pensiones para cuyo acceso no es exigido el requisito de completar aportes), para que estén en igualdad de condiciones con los varones si llegaran a la edad del retiro de la vida activa careciendo de ingresos monetarios o sin suficiente cobertura del sistema de seguridad social.

En la RG 40 hay referencias importantes a los cuidados. En el párrafo 64 se aborda la histórica imposibilidad de las mujeres para acceder al mercado económico y alcanzar funciones con capacidad de decisión; esto es mayores responsabilidades en puestos de más jerarquía. Todo ello es atribuido a situaciones de discriminación de iure y de facto y también a importantes lagunas en los marcos económicos y sistemas de gobernanza. Asimismo, hay un llamado de atención sobre cómo impactan desproporcionadamente las tareas de cuidado en las mujeres, afectándose su derecho a tener igualdad de oportunidades económicas.

En el punto 66 (Recomendaciones para los Estados), el inciso j) propone modalidades de trabajo flexibles, respetando derechos laborales y prestaciones sociales, con expresa alusión a “padres y otros cuidadores en el marco de un índice de productividad”. Este es un aspecto interesante para resaltar: la sobre carga que imponen los cuidados –sin un enfoque de derechos– repercute en la productividad, en el rendimiento de quienes trabajan y, por consiguiente, en el rendimiento de la unidad productiva (la empresa). Además, se plantea una cultura empresarial con base en la paridad, articulando valores económicos y sociales juntamente con los de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El inciso “s” del punto 66 reafirma la importancia de la inversión infraestructural en materia de cuidados, por ejemplo, a través de servicios gratuitos o asequibles (accesibles económicamente) y de calidad, reconociendo a los cuidados como una “necesidad social universal”.

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO (ONU, 1989)

La Convención, en el artículo 18, se refiere al tema poniendo énfasis sobre los deberes compartidos de los padres en relación con la crianza y desarrollo del niño, guiados por la centralidad del cumplimiento del interés superior del niño⁷.

Los puntos 2 y 3 del artículo 18, mencionan algo que resulta vital para erradicar desigualdades en la asignación de roles: los Estados deben brindar asistencia a quienes tienen responsabilidades y trabajan o desean ejercer su derecho a trabajar (madres, padres, representantes legales), por ejemplo,

⁷ El interés superior del niño está reconocido en el artículo 3 de la Convención. En pocas palabras, es un principio que debe guiar el desempeño del Estado en sentido amplio (todos los poderes, todos los órganos, todos los niveles) de modo que las decisiones sobre niños, niñas y adolescentes prioricen siempre respetar y garantizar sus derechos, su bienestar, sus intereses.

mediante “instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños” que sean adecuadas.

La no existencia o existencia insuficiente de estos espacios, suele ser mucho más acentuada en la primera infancia. Ello repercute negativamente en aquellas familias cuyos ingresos provienen del segmento informal y por ello tienen un reducido poder adquisitivo. Los países o regiones en que esto ocurre suelen tener predominantemente ofertas privadas, con valores mensuales económicamente inaccesibles; hay escasa oferta estatal, sin que esté instituida una ayuda monetaria o no monetaria que permita a esas personas costear los gastos de los servicios de cuidado.

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LA ONU (COMITÉ DESC)

El Comité DESC elaboró la Observación General 6 (OG 6, 1995)⁸. “Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores”, que contiene precisiones sobre el alcance del artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (la obligación de igualdad de trato, sin distinciones de género, para el disfrute de todos los derechos reconocidos en el citado Pacto).

El punto 20 de la OG 6, alude a quienes en su vida activa tuvieron que realizar tareas de cuidado y luego, siendo personas adultas mayores, carecen de protección social. Es un llamado de atención, para que sean consideradas: “... las mujeres de edad avanzada que, por haber dedicado toda, o parte de su vida, a cuidar de su familia, sin haber desarrollado una actividad productiva que les haga acreedoras a percibir una

8 Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=sp&TreatyID=9&DocTypeID=11

pensión de vejez, o que no tengan tampoco derecho a percibir pensiones de viudedad, se encuentren en situaciones críticas de desamparo...”.

Además, en la Observación General 19 (2008) sobre el derecho a la seguridad social, el Comité DESC pone de relieve las dificultades en el acceso a este derecho; por ejemplo, en el caso de las mujeres, entre otros motivos, por su participación intermitente en el mercado laboral debido a las responsabilidades familiares, a la informalidad y a las brechas salariales (puntos 31 y 32)⁹.

CONVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (2006)

Este instrumento internacional de derechos humanos contiene menciones en el artículo 16, sobre la protección contra la explotación, la violencia y el abuso. Es un deber para los Estados adoptar medidas en sentido amplio (legislativas, administrativas, de carácter social y educativo, entre otras) para que las personas con discapacidad cuenten con protección (contra la explotación, los abusos, la violencia, incluida la originada en el género) dentro y fuera del hogar.

En el punto 2 del artículo 18 de la Convención, se resalta la importancia de procurar “asistencia y apoyo” considerando el género y la edad, no solamente para las personas con discapacidad, sino para quienes forman parte de su entorno familiar, y las personas cuidadoras, brindando información y educando (previniendo y denunciando).

9 Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FGC%2F19&Lang=es

La Observación General No. 8 del Comité (OG 8, 2022) contempla el derecho a la protección social de personas con discapacidad y, particularmente, alude a pagos destinados a gastos esenciales y apoyos. Es en este marco que la OG 8 aclara que el apoyo incluye a quienes asisten a las personas con discapacidad en carácter de cuidadores principales, que son mayoritariamente mujeres (punto 78).

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

Entre otros instrumentos elaborados por la OIT¹⁰, pueden mencionarse el Convenio 156 destinado a personas trabajadoras con responsabilidades familiares. El Convenio es de 1981. En sus considerandos se cita, entre otros antecedentes, a la Convención CEDAW, del año 1979.

El artículo 1 (párrafos 1 y 2) precisa a quiénes se destina: trabajadores y trabajadoras con motivo de las responsabilidades que tienen sobre sus hijos, extensivo a quienes tienen responsabilidades de cuidado o sostén sobre familiares directos (no solamente hijos), si el cumplimiento de tales responsabilidades implica limitar "... sus posibilidades de prepararse para la actividad económica y de ingresar, participar y progresar en ella...".

El artículo 3 pone el foco en la igualdad de oportunidades y trato, para lo cual la política pública debe contemplar que las personas con responsabilidades familiares ejerzan su derecho a

10 Otros Convenios de la OIT que abordan cuestiones conexas son el No. 100, sobre igualdad de remuneración entre varones y mujeres; el No. 111, sobre la discriminación en el ámbito laboral; el No. 183, sobre trabajadoras y trabajadores domésticos –para que las condiciones laborales sean decentes, reconociendo que el trabajo doméstico remunerado aumenta las chances de inserción laboral de las personas con responsabilidades familiares–; y el No. 190 sobre violencia y acoso en el ámbito laboral.

trabajar fuera del hogar sin que se generen tensiones entre las responsabilidades familiares y las profesionales.

Esto significa, según el artículo 4, adoptar "... todas las medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales para: a) permitir a los trabajadores con responsabilidades familiares el ejercicio de su derecho a elegir libremente su empleo; b) tener en cuenta sus necesidades en lo que concierne a las condiciones de empleo y a la seguridad social...".

El artículo 6 establece el deber estatal de informar y educar para que se comprenda en la sociedad la igualdad de oportunidades y de trato. En definitiva, informar, educar, comprender, con miras a lograr una solución a esta problemática.

En igual sentido, el artículo 7 se refiere al deber de, por ejemplo, implementar medidas de orientación para que cada persona decida en cuál actividad podría insertarse según su perfil y sus preferencias. También se expresa el deber de formar profesionalmente, para que las personas cuenten con saberes y habilidades que permitan su inserción laboral sin mayores dificultades, o su reinserción si las responsabilidades de cuidado o sostén han causado una interrupción en la continuidad de las actividades laborales.

El Convenio 156 refuerza una prohibición que es importante para evitar que ocurran decisiones discriminatorias de quienes son empleadores. El artículo 8 establece que las responsabilidades familiares que tiene a cargo una persona trabajadora no deben ser invocadas como causal válida para disponer su despido en el marco de una relación laboral.

En 2012, la Recomendación 202 de la OIT (R202) fijó pisos de protección social para afrontar diferentes contingencias en el ciclo de vida de las personas, en el marco de los sistemas de seguridad social.

El párrafo 5 de la R202 describe cuáles deberían ser esos pisos, o garantías mínimas; por ejemplo, acceder a “... seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios...” (inciso b).

En términos concretos, debe asegurarse el acceso a los cuidados. Ello implica crear condiciones adecuadas para que los cuidados de niños y niñas sean llevados a cabo por personas o instituciones abocadas a dichas tareas mediante los sistemas de seguridad social y no por su madre o familia directa, obligadamente en el hogar, al no tener otra alternativa si esa madre quisiera estudiar o insertarse en el mercado laboral.

Hay asimismo una interesante propuesta en el informe, para revisar los sistemas de cuidados y apoyo, con base en las “5R” de Naciones Unidas a fin de lograr:

- a) reconocer el valor del trabajo de cuidados y apoyo y los derechos de quienes prestan y requieren cuidados y apoyo; b) reducir el trabajo de cuidados y apoyo indirecto, no remunerado e intensivo en mano de obra, sin que ello menoscabe la prestación de cuidados y apoyo a quienes los requieren; c) redistribuir el trabajo de cuidados y apoyo no remunerado entre los hogares y el Estado, las empresas y la comunidad, y entre los géneros; d) recompensar al personal remunerado de cuidados y apoyo; y e) garantizar la representación y la participación de quienes prestan y requieren cuidados y apoyo y de sus organizaciones... (punto 14).

1.3 Sistema Interamericano

CONVENCIÓN DE BELEM DO PARÁ

En el ámbito interamericano, la Asamblea General de la OEA aprobó la Convención de Belem do Pará, a fin de Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994).

Si bien no hay explícitas referencias a los cuidados, de su articulado surgen líneas directrices para ser tenidas en cuenta por los Estados, que conectan con esta temática.

En primer lugar, el artículo 3 reconoce el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, en todos los ámbitos. Si hay factores (normativos, sociales, culturales) en los países que se convierten en barreras difíciles de sortear para el ejercicio de sus derechos, eso configura una forma de violencia contra las mujeres.

Asimismo, el artículo 4 reconoce, entre otros, los derechos a respetar la vida y dignidad de las mujeres. Al dedicar las mujeres una parte sustancial de su tiempo en la vida activa a las tareas de cuidado, sin que existan posibilidades reales de elegir libremente su proyecto de vida fuera del hogar –estudiar, trabajar, etc.–, puede considerarse que no se respeta su derecho a una vida digna.

El artículo 6, por su parte, retoma el derecho a una vida sin violencias, especificando con más claridad de qué se trata: que no exista discriminación contra las mujeres; y algo tan esencial como históricamente poco comprendido: que se las valore y eduque sin estereotipos basados en inferioridad o subordinación.

El artículo 8 de la Convención tiene vinculación con los artículos anteriores, al detallar qué han acordado los Estados

mediante acciones concretas; entre ellas, corresponde citar el inciso b, por su carácter transversal:

b) modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer.

CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE PERSONAS ADULTAS MAYORES

Esta Convención (2015) es, hasta ahora, el único instrumento internacional en todo el mundo con efectos jurídicos vinculantes, que aborda los derechos del colectivo de adultos mayores¹¹.

La situación de los cuidados ha sido prevista en su artículo 12, reconociendo el derecho (y, en consecuencia, la obligación de los Estados) para que las personas adultas mayores accedan a un sistema integral de cuidados a largo plazo, considerando la salud, los servicios sociales, la seguridad alimentaria y nutricional, el derecho al agua, ropa y vivienda dignas, prestando atención asimismo al derecho de cada persona a decidir sobre dónde y con quién vivir.

Hay, adicionalmente, una esclarecedora explicación brindada por el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, titulado “Derechos humanos de las personas mayores

¹¹ Disponible en:
https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_a-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf

y sistemas nacionales de protección en las Américas” (2022)¹², poniendo el foco en la sobrecarga que afectó y afecta a las mujeres en materia de cuidados:

Las mujeres presentan una menor participación en los trabajos remunerados debido en gran medida a una distribución desigual de las responsabilidades del hogar y del cuidado de los dependientes (menores de edad, personas con discapacidad o personas mayores). Esta distribución estereotipada y desigual de los roles de género genera que las mujeres estén más concentradas en el cuidado, la crianza de los hijos y las tareas del hogar, mientras que los hombres realizan un trabajo remunerado. Como consecuencia, las mujeres tienen una participación menos activa en el mercado laboral y los hombres son quienes cotizan y obtienen la titularidad de derechos previsionales frente a los riesgos de invalidez, vejez y muerte. El cambio de paradigma en los estándares tradicionales de género y el aumento de las familias monoparentales han incidido, entre otros factores, a la mayor incorporación de las mujeres al mercado laboral, sin embargo, el cuidado de los hijos y del hogar sigue estando principalmente a su cargo (Cap. 4, párrafo 158, página 66).

LEY MODELO INTERAMERICANA DE CUIDADOS

Un hito de trascendental en el desarrollo progresivo que ha ido experimentando el reconocimiento de las tareas de cuidado en el sistema interamericano, tuvo lugar en 2022 con la Ley Modelo Interamericana de Cuidados.

¹² Disponible en:
https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/PersonasMayores_ES.pdf

Lo primero que corresponde destacar es el órgano encargado de su elaboración: la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM). La CIM fue creada en 1928, siendo el primer órgano intergubernamental creado para generar políticas que visibilicen, reconozcan y garanticen los derechos humanos de las mujeres, con base en las históricas desigualdades que las afectan, promoviendo, alentando, creando condiciones para incrementar su participación y liderazgo¹³.

En la introducción de la Ley Modelo Interamericana, es resaltada la cooperación brindada por la Unión Europea, mediante el programa EUROsociAL+, algo que ya ha ocurrido con otras experiencias de leyes modelo en el sistema interamericano¹⁴.

En su exposición de motivos, pueden leerse las finalidades que procura conseguir: brindar a los Estados de la región un marco legal sobre el derecho al cuidado; visibilizar el valor económico de las tareas de cuidado; remover desigualdades e inequidades estructurales entre varones y mujeres, entre otras.

De allí surgen datos, basados en encuestas sustanciadas en 64 países donde viven 2/3 de la población mundial en edad activa (página 7):

- Diariamente, las tareas de cuidado no remuneradas insumen 16.400 millones de horas.

13 Para obtener más información sobre la CIM, puede accederse a su sitio web oficial <https://www.oas.org/es/CIM/nosotros.asp>

14 El programa EUROsociAL+ promueve la cooperación entre Europa y América Latina, en áreas específicas: gobernanza, género y políticas sociales. Está financiado por la Comisión Europea. Un ejemplo similar que antecede a la Ley Modelo de Cuidados es la Ley Modelo Interamericana 2.0 de Acceso a la Información Pública, del año 2021, definiendo estándares sobre transparencia activa y acceso a la información. Disponible en https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf

- Son 2.000 millones de personas las que realizan estas tareas durante 8 horas, cada día.
- Considerando la cantidad de días y horas dedicadas, y la naturaleza de las tareas realizadas, tomando como base un salario mínimo, representa un valor monetario igual al 9 % del PBI mundial, es decir, unos 11 billones de dólares¹⁵.
- Las mujeres son protagonistas involuntarias en este escenario: tienen a su cargo entre el 71 % y el 86 % – según la situación de cada país– de las tareas de cuidado no remuneradas.

Son las mujeres pertenecientes a los sectores económicos y sociales más pobres quienes más tiempo dedican a tareas de cuidado, pues carecen de recursos económicos para afrontar el gasto que demanda contratar y remunerar a personas ajenas a la familia.

En la exposición de motivos (página 8) son abordadas las tareas de cuidado en perspectiva histórica: el discurso clásico ha sostenido siempre que los pilares de la economía en un país son la producción, la distribución y el consumo¹⁶.

15 En Argentina, un informe publicado en 2023 por la Dirección Nacional de Economía, Igualdad y Género estimó que, para el cuarto trimestre de 2022, las tareas de cuidado no remuneradas en el país eran equivalentes al 16.8 % del PBI. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/igualdadygenero/el-aporte-de-los-cuidados-al-pbi-las-brechas-de-genero-en-la-economia>.

Asimismo, el secretario ejecutivo de la CEPAL, José Manuel Salazar-Xirinachs, señaló que el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en América Latina es de un 21,3 % del PBI, siendo este un porcentaje promedio. Fuente: “Sociedad del cuidado para un mundo mejor”, 2023. Disponible en <https://www.cepal.org/es/articulos/2023-sociedad-cuidado-un-mundo-mejor>

16 De la corriente de pensamiento clásica (S. XVIII), siendo Adam Smith su figura más famosa, puede inferirse el rol que deben cumplir las mujeres: principalmente la reproducción (tener descendencia) y cuidar la familia, mientras que –

Históricamente, las tareas de cuidado no remuneradas no han sido dimensionadas en su real magnitud, siendo ubicadas fuera del circuito productivo y de las estadísticas oficiales: no contribuyen a sostener la vida cotidiana, no tienen valor económico, no suman a la riqueza de un país, no existen en la contabilidad nacional¹⁷.

La Ley Modelo propone una “nueva resignificación de los cuidados” (páginas 14 y 15), con tres premisas basadas en la vulnerabilidad humana.

En pocas palabras, las premisas son:

- a) Los cuidados son inherentes al desarrollo de cada persona, son esenciales para su crecimiento, interacción social y construcción de su identidad, entre otros.
- b) No es real la idea de personas autosuficientes, que en soledad crecen y avanzan en la vida “por generación espontánea”, sin ayuda, sin asistencia; sostener esa idea es quitar entidad a los cuidados como lo que verdaderamente son: un trabajo.

complementariamente– podía caberles alguna actividad transitoria fuera del hogar, pero en labores poco calificadas y de baja remuneración. Para profundizar sobre el tema, es recomendable leer la investigación de Astrid Agenjo-Calderón, “Genealogía del pensamiento económico feminista: las mujeres como sujeto epistemológico y como objeto de estudio en la economía” publicada en la prestigiosa Universidad de los Andes, de Colombia, 2020. <https://revistas.uniandes.edu.co/index.php/res/article/view/6156/6267>

17 Vale aquí recordar que la OIT, desde 2013, en ocasión de la XIX Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET), impulsó una saludable modificación sobre el concepto mismo del trabajo, para incorporar a los fines de su medición en los sistemas estadísticos a los trabajos realizados para autoconsumo, o para cuidados en el ámbito del hogar. El hogar es también a estos efectos una unidad económica. Ello a su vez significó tener en cuenta estas tareas en la Clasificación Internacional de Actividades para Estadísticas sobre el Uso del Tiempo. Puede ampliarse al respecto, en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_618368.pdf

c) Las tareas de cuidado posibilitan la reproducción de la vida y de la fuerza de trabajo, para que sea materialmente realizable la producción en una economía.

Sobre los contenidos específicos de la Ley Modelo, y a fin de que la explicación sea didáctica y entendible, se sintetizarán los más sustanciales:

- En algún momento de sus vidas, todas las personas requieren y/o necesitan cuidados (artículo 1).
- Tiene que existir corresponsabilidad (el Estado en todos sus niveles, el sector privado empresarial, la sociedad, las familias), para que las tareas de cuidado se rijan por criterios de equidad, solidaridad y reciprocidad. Esto abarca a los cuidados en general y a las licencias por maternidad, por paternidad, las licencias compartidas, las otorgadas por adopción, la necesaria compatibilización entre deberes laborales y responsabilidades familiares procurándose flexibilidad en relación a horarios y presencialidad (artículos 3, 7, 25 y 26 al 35 inclusive, entre otros).
- El Estado debe terminar con la discriminación causada por una distribución marcadamente desproporcionada de las tareas de cuidado en perjuicio de las mujeres. Todo lo que se invierte en esta materia es inversión social, con base en el principio de progresividad, hasta el máximo de los recursos disponibles¹⁸ (artículos 6, 9, 48, entre otros).

18 Este principio indica a los Estados el deber de avanzar hacia una mayor garantía en materia de derechos, sin retrocesos (no regresividad). Los recursos disponibles significan para los Estados hacer el mayor esfuerzo posible en términos de generación de recursos para cumplir con sus obligaciones. Este tema será profundizado en el punto 3 de esta producción escrita.

- Es recomendable un desempeño estatal coordinado entre las áreas vinculadas; eficaz para alcanzar los resultados esperados; y participativo, con intervención activa de la sociedad (artículos 11, 12, 13, entre otros).
- La economía del cuidado es fuente de bienestar y riqueza en todos los países; y en tal carácter debe ser registrada estadísticamente en las cuentas nacionales¹⁹. Esto implica medir también el tiempo dedicado a las tareas de cuidado, incluidas las tareas que realizan niños, niñas y adolescentes cuidando personas (artículos 15 y 16, entre otros)²⁰.
- Son tareas domésticas y de cuidado no remuneradas (transcripción textual de los nueve puntos enumerados en el artículo 17 de la Ley Modelo):
 1. Organización, distribución y supervisión de tareas domésticas.
 2. Preparación de alimentos.
 3. Limpieza y mantenimiento de vivienda y enseres.
 4. Limpieza y mantenimiento del vestido.
 5. Cuidado, formación e instrucción de niños y niñas (traslado a centros educativos y ayuda al desarrollo de tareas escolares).
 6. Cuidado de personas ancianas, enfermas o dependientes.

19 Las cuentas nacionales son el registro del desempeño económico colectivo de un país: el producto bruto interno, la inversión, el consumo, las exportaciones e importaciones, entre otros.

20 Sobre las labores de cuidado a cargo de niños, niñas y adolescentes, puede leerse el informe de UNICEF, “Uso del tiempo entre los y las adolescentes en América Latina”, 2024. Disponible en: <https://www.unicef.org/lac/media/50251/file/Usodeltiempoentra%20las%20y%20los%20adolescentes%20en%20America%20Latina%20Marzo%202024.pdf>

7. Realizar las compras, pagos o trámites relacionados con el hogar.
 8. Reparaciones al interior del hogar.
 9. Servicios a la comunidad y ayudas no pagadas a otros hogares de parientes, amistades y personas vecinas.
- Son titulares del derecho al cuidado: niños, niñas y adolescentes; personas con discapacidad sin autonomía para sus actividades cotidianas; personas adultas mayores –cuya edad es de 60 o más años– sin autonomía para sus actividades cotidianas; personas con enfermedades graves o crónicas²¹ que necesitan asistencia diaria. También son titulares de este derecho, corresponde remarcarlo, las personas que proveen cuidados (artículo 19). Esto último se ampliará en los dos puntos siguientes.
 - Las tareas de cuidado no remuneradas son un trabajo, y, por ende, deben desarrollarse en igualdad de condiciones, con dignidad, y observando corresponsabilidad en la distribución de labores (artículos 22, 23, 24, entre otros).
 - Quienes han llevado a cabo a lo largo de sus vidas tareas de cuidado no remuneradas (principalmente las mujeres), deben tener asegurado, progresivamente, el acceso a la seguridad social para que dispongan de un ingreso monetario digno y cobertura asistencial suficiente cuando lleguen a la edad de personas adultas mayores (artículo 23)²².

21 Son enfermedades cuyos efectos se prolongan en el tiempo, que pueden dejar secuelas con grave afectación para el desarrollo de la vida de las personas.

22 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de la ONU, “Trujillo Calero, Marcia Cecilia v. Ecuador”, 2018.

- Los Estados deben poner en funcionamiento un sistema nacional de cuidados, compuesto por un conjunto de instituciones estatales (de economía, trabajo, seguridad social, infraestructura, educación, salud, desarrollo comunitario, entre otras), para que sean efectivamente cumplidos los estándares, pautas orientadoras y disposiciones de la Ley Modelo Interamericana de Cuidados (artículos 38 a 49).
- Se reafirma la importancia de promover actividades de capacitación para el funcionariado público, y actividades de sensibilización e información a la comunidad sobre igualdad de oportunidades y de trato y corresponsabilidad social y familiar, vinculadas con esta temática (artículo 52).

OPINIÓN CONSULTIVA DE LA CORTE IDH SOBRE LOS CUIDADOS.

En enero de 2023, el Estado de Argentina presentó formalmente una solicitud de Opinión Consultiva²³ ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para que el Tribunal precise los alcances del derecho humano a cuidar, a ser cuidado/a y el derecho al autocuidado, considerando principios cardinales como igualdad y no discriminación, obligaciones estatales exigibles y su interdependencia con otros derechos, y las normas más importantes del sistema interamericano: la Convención

23 Esta es, además de sentenciar casos contenciosos, supervisar su cumplimiento y adoptar medidas provisionales, una de las atribuciones de la Corte IDH, establecida en el artículo 64.1 de la Convención Americana, para que interprete y se pronuncie sobre el alcance y contenidos de derechos consagrados en la misma Convención y en instrumentos de derechos humanos. Las Opiniones Consultivas (OC) publicadas –32 en total hasta ahora–, tienen mucho valor jurídico; constituyen una fuente de gran utilidad para ser tenida en cuenta por parte de los Estados a fin de cumplir sus obligaciones de respeto y garantía. Hasta el momento de ser editado el presente libro, la Corte no ha finalizado la elaboración de la OC sobre esta temática.

Americana sobre Derechos Humanos, la Carta de la OEA, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores y la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

En el proceso de elaboración de esta Opinión Consultiva la Corte IDH convocó audiencias públicas en San José de Costa Rica durante el 165° período ordinario de sesiones en el mes de marzo de 2024, presididas por las juezas y jueces del tribunal, con la participación de 67 delegaciones.

Durante cuatro jornadas, el tribunal formuló preguntas y requirió mayores precisiones a medida que las personas participantes exponían públicamente con base en observaciones recibidas²⁴ de Estados y/u organismos públicos de los Estados (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay); órganos del sistema interamericano (la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Mujeres y de la Organización de Naciones Unidas); Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ONU Mujeres, Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Relator Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

24 Puede accederse al listado completo de observaciones ingresando en: https://www.corteidh.or.cr/observaciones_oc_new.cfm?lang=es&lang_oc=es&nId_oc=2639

La Corte IDH reportó que se recibieron 129 escritos correspondientes a un total de 267 actores; esto abarca a organizaciones de la sociedad civil de diferentes países (asociaciones, colegios profesionales, redes, federaciones, entre otras entidades); instituciones académicas (universidades y facultades, clínicas jurídicas, grupos de estudio e investigación); personas del ámbito académico y de la sociedad en general.

En julio de 2024, ocurrió un hecho inesperado e incomprensible: el Estado argentino, con una administración gubernamental diferente de la que existía cuando se presentó el pedido de opinión consultiva, peticionó que se retire la solicitud, invocando desinterés por el tema y además señalando que en ocasión de sustanciarse las audiencias públicas hubo una tergiversación de los propósitos originarios planteados en 2023. Sin embargo, la misma administración gubernamental participó en las audiencias de marzo de 2024, expresándose en favor de la Opinión Consultiva²⁵.

La Corte IDH sostuvo que, si un Estado comunica su desistimiento para que no prosiga el trámite de la Opinión Consultiva, esta decisión no es vinculante para el tribunal; que en el marco de una opinión consultiva hay intereses legítimos y efectos que exceden al Estado (Argentina u otro Estado); y particularmente, en relación con los cuidados, son mencionadas las numerosas presentaciones escritas y participaciones activas en las audiencias realizadas, todas demostrativas de su trascendencia.

Por ello, las manifestaciones de disconformidad o de preocupación sobrevinientes expresadas por el Estado no son argumentos válidos para interrumpir el procedimiento. Sin que

25 Quien expuso en las audiencias fue la máxima autoridad del Estado en Derechos Humanos, el subsecretario Alberto Baños.

la decisión implicara adelantar opinión sobre la cuestión de fondo, la Corte IDH, en setiembre de 2024, determinó que era improcedente el desistimiento²⁶.

La Opinión Consultiva No. 31 fue formalmente aprobada²⁷ y posteriormente publicada el 7 de agosto de 2025, en una audiencia celebrada en la sede del tribunal, en San José de Costa Rica. La Corte IDH es el primer tribunal internacional que se pronuncia sobre los cuidados.

En el documento son desarrolladas las cuestiones planteadas por el Estado, agrupadas en tres puntos principales. Por razones de espacio, de cada punto se abordarán algunos de los contenidos más significativos.

El *primer punto* (páginas 19 a 49 de la Opinión Consultiva) es sobre el cuidado en el derecho internacional de los derechos humanos y en el derecho constitucional regional.

Aquí se destaca que:

- El derecho al cuidado es un derecho autónomo, considerando los artículos 4, 5, 7, 11, 17, 19, 24, 26 y 1.1 de la CADH; los artículos I, II, VI, XI y XIV al XVI

26 Resolución de la Corte IDH, disponible para su lectura en: <https://jurisprudencia.corteidh.or.cr/es/vid/1054949326>

27 Con las firmas de la jueza Nancy Hernández López en carácter de presidenta; el juez Rodrigo Mudrovitsch en carácter de vicepresidente; los jueces Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot y Ricardo C. Pérez Manrique y las juezas Verónica Gómez y Patricia Pérez Goldberg. La Corte IDH informó que el juez Humberto Sierra Porto no participó por razones de fuerza mayor. Corresponde aclarar que los doctores Ferrer Mac-Gregor Poisot (firmante) y Sierra Porto (no firmante) estaban habilitados pese a haber culminado sus mandatos el 31 de diciembre de 2024, con base en el Estatuto de la Corte IDH (artículo 17.1), porque prosiguen conociendo hasta su finalización en asuntos iniciados cuando ejercían la magistratura en el tribunal.

de la Declaración Americana y los artículos 34 y 45 de la Carta de la OEA.

- Esto va más allá de la mera subsistencia de quienes cuidan y son cuidados. Conecta con el proyecto de vida digna de las personas, para lo cual es fundamental tener autonomía y ser incluidas en la comunidad.
- Se ponen de relieve los principios de corresponsabilidad en relación con los cuidados (persona, familia, sociedad, Estado; de igualdad y no discriminación (distribución equitativa de las tareas entre varones y mujeres); y también se enfatiza que los cuidados sean brindados a quienes tienen situaciones de mayor vulnerabilidad: niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores y con discapacidad, personas con enfermedades.
- Son asimismo conceptualizados:
 - a) el *derecho a ser cuidado*, consistente en recibir las atenciones necesarias para alcanzar un bienestar físico, espiritual, mental y cultural, con base en la etapa del ciclo de vida en que se encuentre cada persona y su situación particular de dependencia, respetando siempre su dignidad;
 - b) el *derecho a cuidar de manera remunerada y no remunerada*, resaltando que esas tareas se desarrollen teniendo en cuenta el bienestar físico, mental, emocional, espiritual y cultural de las personas cuidadoras, y remarcando especialmente en el caso de las personas el deber estatal de garantía de acceso a la salud, al trabajo y la seguridad social sin discriminación.
 - c) el *derecho al autocuidado*, que abarca a las personas que cuidan y a las que son cuidadas, atendiendo

sus necesidades físicas, mentales, emocionales, espirituales y culturales; significa poder cuidarse de sí mismas, ser autónomas y llevar adelante una vida digna. Se remarca la importancia de prestar atención a la situación de las mujeres cuidadoras y las personas adultas mayores.

El *segundo punto* (páginas 49 a 80 de la Opinión Consultiva) es sobre el derecho al cuidado a la luz del derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación.

Aquí se expresa que:

- Las mujeres afrontan una mayor carga en materia de cuidados no remunerados –que triplica a la de los varones– con motivo de estereotipos negativos de género y patrones socioculturales.
- Como las tareas de cuidado no remuneradas no tienen un reconocimiento oficial de su valor económico en términos de lo que son los Productos Brutos Internos en cada Estado, deben llevarse a cabo medidas en el plano educativo, procurando equidad en la distribución de las responsabilidades parentales, estableciendo criterios flexibles en los regímenes laborales cuando se trate de personas que además de su trabajo formal tienen responsabilidades originadas en cuidados, todo ello sin olvidar la importancia de destinar recursos (inversión infraestructural principalmente) en sistemas de cuidados.
- Lo que ocurre con las tareas no remuneradas, siendo especialmente más afectadas las mujeres, implica una discriminación estructural o sistémica. Esta situación lleva a reforzar la obligación de los Estados de no impedir en el futuro, por ejemplo, cuando llegan a

adultas mayores, el acceso al derecho a la seguridad social.

- Sobre el derecho a cuidar, se llama la atención por la situación de quienes hacen tareas de cuidado no remuneradas y están al mismo tiempo expuestas a mayor vulnerabilidad, entre otras, mujeres jefas de hogares monoparentales con responsabilidades sobre hijos y otros integrantes del grupo familiar; mujeres cuidadoras en contextos relacionados con el sistema penitenciario (como puede ser que sus parejas estén privadas de la libertad); mujeres migrantes mujeres indígenas y afrodescendientes; mujeres mayores cuidadoras (por ejemplo de algún integrante del grupo familiar).
- En relación con el derecho a ser cuidado por motivos de edad o por enfermedad grave, crónica e incapacitante (entre otros) sostiene que debe asegurarse en condiciones de igualdad procurando, si fuera posible, la autonomía de las personas sin exacerbar su dependencia.
- Si se tratare de cuidados a niños, niñas y adolescentes, con base en la Convención sobre los Derechos del Niño, las obligaciones son comunes a ambos padres. También deben existir infraestructura adecuada para el cuidado de niños, niñas y adolescentes. Debe asegurarse un acceso igualitario cuando los cuidados no puedan ser brindados por la familia; por ejemplo, entre otros, contar con espacios públicos; programas para que el cuidado de niños y niñas se realice en el ámbito de las casas particulares con monitoreo por parte del Estado.
- Sobre las personas mayores, el hecho de alcanzar las edades de 60 o 65 años, no significa necesariamente que exista una necesidad de cuidados.

- Hay dos perspectivas para considerar los cuidados en personas adultas mayores: a) el deber estatal de garantizar el acceso al cuidado con base en el principio de corresponsabilidad, allí donde la familia y la sociedad no lo brindan; y b) que quienes están recibiendo cuidados accedan sin discontinuidad a servicios de calidad sin discriminación, garantizando también su autocuidado.
- Las personas con discapacidad y con enfermedades graves, crónicas o que comprometan su independencia, no pueden acceder a los cuidados y son víctimas de discriminación, por aplicación de modelos médicos y de dependencia, basados en estereotipos. Por ello, reconociendo el enfoque social de la discapacidad y priorizando la independencia y autonomía de la persona con discapacidad, debe tenerse en cuenta la necesidad de “apoyo” en lugar de poner el foco principalmente en la atención, para no considerarlos sujetos pasivos de cuidado.

El *tercer punto* (páginas 81 a 126 de la Opinión Consultiva) es sobre derecho al cuidado y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Aquí se indica que:

- Las labores de cuidado son un trabajo que tiene valor económico y social y debe ser protegido.
- Las *labores remuneradas* —a cargo de personas profesionales y no profesionales— tienen lugar en instituciones de primera infancia como las guarderías, educativas como las escuelas, en el ámbito de los sistemas de salud, en lugares donde residen personas mayores; y también en los hogares.

- Los Estados deben garantizar condiciones justas, equitativas y satisfactorias para quienes realicen estas labores, contemplando por ejemplo contrataciones formales, el acceso a la seguridad social, la cobertura ante riesgos del trabajo, y controlar y prevenir todo tipo de abusos.
- Las labores no remuneradas, realizadas principalmente en el ámbito de los hogares y también en ámbitos de la comunidad (comedores, guarderías, entre otros), deben contar con ciertas garantías que son las propias de un trabajo, como por ejemplo jornadas limitadas en el tiempo, descanso, cobertura de seguridad social por enfermedad y vejez.
- Los Estados asimismo tienen la obligación de erradicar situaciones de trabajo forzoso e infantil y cualquier tipo de discriminación.
- Si se tratare de personas con responsabilidades familiares y que por tal motivo llevan a cabo tareas de cuidado, debe asegurarse que no existan imposibilidades o barreras para acceder y/o permanecer en empleos o actividades que se desarrollan fuera de la esfera de los cuidados. Estas garantías incluyen el derecho de las madres en relación con la lactancia materna, madres y padres adoptantes, responsabilidades derivadas de vínculos no tradicionales como puede ser el caso de las personas LGBTIQ+ y las familias monoparentales.
- A fin de que quienes durante buena parte de su vida activa han tenido a cargo tareas de cuidado no se vean privadas de acceder a prestaciones de la seguridad social cuando les toque afrontar contingencias por enfermedad o por edad, entre otras, deben implementarse medidas para encuadrar a estas actividades como formales;

esto incluye el reconocimiento de años de aportes teniendo en cuenta la cantidad de hijas e hijos y otras compensaciones que registren el tiempo dedicado al cuidado.

- Quienes se dedican a tareas de cuidado remuneradas y no remuneradas deben tener garantizado el derecho a la salud, teniéndose aquí en cuenta cómo pueden afectarles dichas tareas.
- El derecho a ser cuidado también exige garantías de acceso a la salud, en términos de que sean servicios de calidad, que haya *disponibilidad* –por ejemplo, de lugares de atención, de tratamientos, de medicación– y *adaptabilidad* –en este caso procurando que los servicios estén adaptados a las necesidades de cada persona–, especialmente pensando en personas que por su situación tienen una mayor dependencia.
- Acerca del autocuidado y el derecho a la salud, implica la posibilidad de ser atendidas las personas para prevenir y/o tratar enfermedades, y también el derecho a participar durante la atención que se le brinde.
- Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas a fin de evitar que las tareas de cuidados se conviertan en un obstáculo para que las personas cuidadoras accedan a la educación y no interrumpan sus trayectorias educativas, por ejemplo, en situaciones de maternidad temprana.
- Los sistemas educativos deben cumplir un rol fundamental en relación con el derecho al autocuidado para modificar estereotipos de género y para que se garantice la autonomía e independencia de las personas, de modo que puedan alcanzar por sí mismas el bienestar.

2. Agenda regional de cuidados

En la región latinoamericana, hay un camino que comienza a transitarse en la década de 1970, orientado a instalar y convalidar en la agenda pública los derechos humanos de las mujeres, su inserción en el sistema productivo, y también en los ámbitos políticos y de toma de decisiones.

En el ámbito de Naciones Unidas tuvo lugar en 1975 la *Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer*, en México. Dos años más tarde (1977) inician las Conferencias Regionales: la primera fue en Cuba, sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina, y la última fue en México (2025).

En total se llevaron a cabo 16 conferencias regionales, con participación de representantes de los Estados, de personas provenientes de las organizaciones de la sociedad, y de las instituciones académicas.

A los efectos de un mejor desarrollo de este punto, habrá una descripción de aquellos aspectos que directamente conectan con las tareas de cuidado, según lo que surge de los documentos finales de cada conferencia regional. Para ello, por un lado, se abordará lo decidido desde la I Conferencia Regional hasta antes de la XIII Conferencia de Montevideo de 2016. Habrá explicaciones y comentarios sobre aquellos documentos de Conferencias Regionales que expresamente tocan el tema.

Por otro lado, se abordará particularmente la XIII Conferencia Regional de 2016, por la importancia que ha tenido *La Estrategia de Montevideo*, surgida en ese ámbito juntamente con el marco de referencia dado por la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030 de la ONU; y finalmente, se hará mención a las últimas Conferencias Regionales (XIV, Santiago, en 2020; XV, Buenos Aires, en 2022; y XVI, México, en 2025).

2.1 De La Habana a Santo Domingo

Sobre la *I Conferencia Regional* en La Habana (1977), siendo el primer encuentro de una serie que se mantuvo ininterrumpidamente hasta los tiempos actuales, corresponde transcribir el contundente diagnóstico trazado en el documento (Plan de Acción Regional) emitido luego de su realización:

Los problemas que obstaculizan la participación de la mujer en la vida económica, política, social y cultural de su país están íntimamente vinculados con las condiciones generales del subdesarrollo. Constituye por ello una premisa fundamental realizar, por un lado, las necesarias transformaciones en las estructuras socioeconómicas y, paralelamente, acciones específicas que tiendan a modificar la situación de la mujer latinoamericana, a fin de que ella sea un agente propiciador y activo en los cambios de las estructuras existentes, y un factor determinante para lograr la plena igualdad de la pareja humana. Es imprescindible prestar particular atención a la mujer de las áreas rurales, pues bien, se sabe que la región se caracteriza por el desarrollo desigual entre la ciudad y el campo en detrimento de este último. Esto implica una situación más grave para la mujer de las áreas rurales que sufre, además del aislamiento, la falta de instrucción y empleo, y otros males que provocan el éxodo hacia las ciudades en busca de trabajo, con la correspondiente secuela de prostitución, mendicidad e incremento de los barrios insalubres²⁸.

En el mismo documento, punto 2.29 (Educación) están las propuestas de acción. En el párrafo 17 figura el cuidado, para que en los países se instalen guarderías y espacios de similares características, a fin de que las mujeres con responsabilidades de cuidado puedan dedicarse a los estudios, a su formación, sin dificultades.

28 “45 años de Agenda Regional de Género”, CEPAL, 2022, página 11, párrafo 14. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/454a5545-2f3d-4154-8219-f51bea97dedf/content>

En el punto 5 (Servicios Sociales y otras facilidades para la incorporación y permanencia de la mujer en el trabajo), hay expresas referencias a la sobrecarga de actividades que tienen las mujeres por las tareas de cuidado, las del hogar y las que surgen cuando hay personas con enfermedades en la familia (párrafo 48).

En el párrafo siguiente (49) se considera urgente contar con espacios destinados a la atención y cuidado de hijos e hijas de madres que trabajan, para evitar por un lado la deserción laboral, y por otro lado, para alentar su contratación sin miradas prejuiciosas sobre si las mujeres cumplirán con sus obligaciones laborales regularmente al no tener personas que se encarguen del cuidado de los niños.

En la VI Conferencia Regional²⁹ sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en 1994 en la ciudad de Mar del Plata, Argentina, en el documento resolutivo elaborado luego de las deliberaciones, el Objetivo Estratégico 6 procura generar cambios para lograr “estructuras familiares democráticas”; en la Acción Estratégica “A” del citado Objetivo, se pone especial énfasis en las campañas públicas (para la sociedad en general) y en los contenidos curriculares del sistema educativo, con el propósito de que se comprenda en toda su dimensión “... el valor del tiempo socialmente necesario para el cuidado de la familia y el hogar y sobre la necesidad de que estas tareas se distribuyan equitativamente entre todos los integrantes del hogar...” (página 60).

En el *Consenso de Santiago*, aprobado con motivo de la VII Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el

29 Documento disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/454a5545-2f3d-4154-8219-f51bea97dedf/content>

*Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe*³⁰ (República de Chile, 1997), el punto 7 –sobre propuestas, párrafos “u” y “v”–, plantea la corresponsabilidad de roles y una distribución equitativa de las tareas de cuidado en el seno familiar, para lo cual es importante que, por ejemplo, existan centros de cuidado en diferentes ámbitos, públicos y privados; y en el mismo sentido, arbitrar medidas para que las licencias de maternidad se extiendan a los padres, pues en eso consiste la corresponsabilidad.

En el *Consenso de México*, acordado en la IX Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe³¹ (año 2004), en el punto 6 del documento final, se alude a la importancia de reconocer el valor económico del “trabajo doméstico y productivo no remunerado”; ello a efectos de que las mujeres que desempeñan sus tareas en el segmento informal cuenten con adecuada protección (se entiende que presente y también futura en los términos de la seguridad social), y promover políticas públicas para que haya un equilibrio entre las responsabilidades familiares y laborales de mujeres y varones.

En el *Consenso de Quito*, con motivo de la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe³² (República de Ecuador, 2007), hay también menciones expresas sobre las tareas de cuidado, en sintonía con lo expresado en las Conferencias Regionales anteriores. Concretamente, políticas impulsadas desde el Estado para una responsabilidad

30 Documento disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/454a5545-2f3d-4154-8219-f51bea97dedf/content>

31 Documento disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/454a5545-2f3d-4154-8219-f51bea97dedf/content>

32 Documento disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/454a5545-2f3d-4154-8219-f51bea97dedf/content>

compartida, superar estereotipos, valorar y reconocer estas actividades en términos económicos (punto 1, párrafos 20 y 27).

En la *XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*³³ (Brasil, 2010), el denominado *Consenso de Brasilia* contiene en su parte introductoria señalamientos que se vinculan con una innegable realidad: América Latina es (lo era, y sigue siendo) la región con más desigualdades del mundo (esto es, brechas muy preocupantes entre personas ricas y personas pobres); y en ese cuadro de situación hay factores que contribuyen a la perpetuación de esas desigualdades, como por ejemplo la división sexual del trabajo.

Asimismo, se reiteran en el documento enfáticos señalamientos sobre cuestiones importantes incorporadas en anteriores conferencias regionales: la valorización económica de las tareas de cuidado, su registro en el sistema de cuentas nacionales, las responsabilidades compartidas, entre otras (punto 1 de la parte decisoria de la declaración final).

También hay alusiones (punto 2) a la necesidad de que el sistema de seguridad social incluya a las mujeres que trabajan en diferentes actividades predominantemente informales como las rurales o las de casas particulares, y a quienes realizan tareas de cuidado.

El *Consenso de Santo Domingo* surgió con motivo de la *XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (República Dominicana, 2013). En sus contenidos, el punto B. sobre igualdad de género y empoderamiento económico de las mujeres es señalada la necesidad de promover políticas públicas que reconozcan y valoricen las tareas domésticas y de cuidado; y que se establezcan responsabilidades compartidas.

33 Documento disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/454a5545-2f3d-4154-8219-f51bea97dedf/content>

También hay un pedido a los Estados para que ratifiquen Convenios de la OIT con base en la no discriminación por género, y particularmente en relación con el trabajo doméstico (puntos 53, 54, 57)

2.2 XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe

El proceso hacia una estrategia de implementación comienza en el *Consenso de Santo Domingo* (XII Conferencia Regional), cuando se decide una estrategia para dar cumplimiento a lo acordado en dicho Consenso.

Posteriormente se fortaleció la idea, para que la estrategia se convierta en una herramienta válida de implementación de los acuerdos alcanzados en todas las Conferencias Regionales, desde la primera desarrollada en La Habana en 1977 hasta el presente, y teniendo además muy en cuenta la Agenda 2030, para el desarrollo sostenible (ONU, 2015).

La CEPAL, en carácter de secretaría técnica, desempeñó un rol clave, para recoger aportes de los Estados, de las organizaciones de la sociedad, y de diferentes sectores en cada uno de los países. Todo ello permitió elaborar un documento para debatir y aprobar con motivo de la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Uruguay, 2016). Así nació la *Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*.

Los diez ejes consensuados y aprobados para su implementación, sintéticamente son³⁴:

34 Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/454a5545-2f3d-4154-8219-f51bea97dedf/content>

1. *Marco normativo*: ratificar instrumentos internacionales, sancionar y actualizar leyes, mejorar su calidad normativa, asegurar su cumplimiento.
2. *Institucionalidad*: es imprescindible contar con un marco institucional adecuado, con espacios de gestión de políticas públicas orientadas a remover desigualdades, que tengan la mayor jerarquía posible para la toma de decisiones.
3. *Participación*: las mejores políticas públicas son elaboradas con base en opiniones, propuestas y recomendaciones de todas las áreas del sector público, de todas las personas y organizaciones de la sociedad interesadas y/o comprometidas con las temáticas de género.
4. *Construcción y fortalecimiento de capacidades*: es esencial la formación, capacitación y actualización permanente de quienes tienen responsabilidades (estatales, sociales, académicas, entre otras) para trabajar en la eliminación de desigualdades.
5. *Financiamiento*: sin recursos suficientes no habrá estrategias efectivas. Ello implica contar con partidas presupuestarias, y con mecanismos de cooperación internacional³⁵. Las políticas de ajuste fiscal implementadas sin una perspectiva de derechos, conspiran contra el éxito de estas estrategias.

35 En materia de financiamiento y cooperación internacional (puntos 5 y 8 respectivamente) deben siempre tenerse en cuenta posibles créditos de instituciones financieras de carácter internacional (Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, Banco Mundial, entre otras). Es lo que podría denominarse “deuda buena”; es decir, aquella contraída para ampliar la infraestructura de los países, para favorecer el desarrollo económico y social y mejorar las posibilidades de progreso en la vida de las personas.

6. *Comunicación*: Es fundamental el acceso a la información; impulsar políticas de transparencia activa; publicar estadísticas actualizadas.
7. *Tecnología*: una manera útil de combatir desigualdades es garantizar el acceso a la tecnología (educativa, laboral, entre otras) sin discriminación.
8. *Cooperación*: resulta enriquecedor fortalecer las vinculaciones con otros países, con otras regiones, con organismos internacionales, en materia técnica, científica, financiera, social, cultural, entre otras.
9. *Sistemas de información*: asegurar el acceso a datos permite convertir la información en conocimiento, para aplicar ese conocimiento en las políticas públicas.
10. *Monitoreo, evaluación y rendición de cuentas*: debe cumplirse la obligación de realizar un seguimiento del cumplimiento de los compromisos asumidos en la Agenda Regional de Género y en la Agenda 2030, incluyendo también los informes periódicos ante órganos de tratados como por ejemplo el Comité CEDAW.

La relación entre los ejes de la Estrategia de Montevideo y los Objetivos para el Desarrollo Sostenible de la ONU es explicada con mucha claridad por la antes citada publicación de la CEPAL, “45 años de Agenda Regional de Género”³⁶, que recopila los acuerdos logrados a lo largo de más de cuatro décadas en materia de Agenda Regional de Género:

36 Disponible en:
<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/454a5545-2f3d-4154-8219-f51bea97dedf/content>

Estos ejes están muy asociados a los medios de implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Las metas del ODS 17 sobre finanzas y cuestiones sistémicas están vinculadas con los ejes para la implementación de la Estrategia de Montevideo sobre financiamiento y cooperación (5 y 8). Las metas del ODS 17 sobre tecnología y la meta 5.b (ODS 5) están comprendidas en el eje sobre tecnología (7). La creación de capacidad está incorporada en los ejes para la implementación sobre institucionalidad y construcción y fortalecimiento de capacidades (2 y 4). Los compromisos sobre datos, vigilancia y rendición de cuentas del ODS 17 están comprendidos en los ejes sobre sistemas de información y monitoreo, evaluación y rendición de cuentas (9 y 10). La meta 5.c relativa a los medios de implementación (ODS 5), dirigida a aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles, se contempla en el eje sobre marco normativo (1). Además, los ejes de la Estrategia de Montevideo avanzan en la visibilización de dos medios fundamentales para la plena y efectiva puesta en marcha de las políticas públicas de igualdad y derechos en América Latina y el Caribe: la participación y la comunicación (3 y 6) (2022, 119).

2.3 Conferencias Regionales de Santiago de Chile (2020), Buenos Aires (2022) y Ciudad de México (2025)

XIV CONFERENCIA REGIONAL SOBRE LA MUJER DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CHILE, 2020)

En esta Conferencia Regional se encuentran interesantes ideas para seguir, relacionadas con la temática de los cuidados y sus desigualdades. En el punto 24 del Compromiso de Santiago³⁷ hay dos propuestas:

1) “*Políticas contra cíclicas sensibles a las desigualdades de género*”: con el propósito de que en tiempos de restricciones

³⁷ Disponible en: <https://conferenciamujer.cepal.org/14/es/documentos/compromiso-santiago>

económicas la política pública sea más activa³⁸, para que el impacto de dichas restricciones o ajustes no afecte más fuertemente a las mujeres, considerando las tareas de cuidado y otras desigualdades como la creciente informalidad laboral, el mayor desempleo, entre otras; y,

2) “*Marcos normativos y políticas que dinamicen la economía en sectores clave, incluido el de la economía del cuidado*”: el objetivo aquí es, por ejemplo, invertir en infraestructura y en seguridad social, para lograr mejoras cualitativas y cuantitativas, por el efecto indudablemente dinamizador que esas medidas traen aparejadas.

El punto 25 del acuerdo, en sintonía con el punto 24, propicia realizar una contabilización sobre los “efectos multiplicadores” derivados de acciones destinadas a la economía del cuidado, como la inserción laboral de las mujeres, los posibles impactos redistributivos, entre otras.

El punto 26 también pone el acento en la política pública, en este caso pensando en los “sistemas integrales de cuidado”; es decir, considerar la necesidad de contar con una nueva estructura u organización que incluya a las tareas de cuidado con enfoque de género teniendo presente las desigualdades que afectan notablemente a las mujeres; la interseccionalidad, porque en materia de cuidados hay discriminación y esa violación de derechos tiene características interseccionales, pues convergen dos o más factores –género, situación económica y social, edad, entre otros–; y la interculturalidad, para que sean, respetadas

³⁸ Explicado en pocas palabras: cuando se adoptan políticas contra cíclicas, los Estados en épocas de prosperidad económica asumen una posición más prudente en materia de gasto, generándose ahorros fiscales; mientras que, en épocas recesivas, el Estado asume una posición más activa, con una política fiscal expansiva, utilizando los ahorros antes generados con el propósito de lograr la reactivación económica.

y garantizadas con espíritu plural las diversas creencias, expresiones e identidades culturales, entre otros.

El punto 27, asimismo, señala la importancia de generar espacios participativos en los que niños, jóvenes y hombres adultos sean “aliados estratégicos” para alcanzar los objetivos de igualdad, empoderamiento, autonomía económica y corresponsabilidad en las tareas domésticas y de cuidado.

CONFERENCIA REGIONAL DE BUENOS AIRES (2022)

En el marco de esta Conferencia Regional surgió el *Compromiso de Buenos Aires*³⁹, un documento que tiene similares características a los de anteriores Conferencias, por los puntos en que se subraya la relevancia del cuidado en términos de valor económico, que haya corresponsabilidades en las tareas, que existan sistemas integrales de cuidado, que se terminen los estereotipos y la división sexual de trabajo, que el trabajo doméstico se realice de manera decente, que los Estados ratifiquen, por ejemplo, el Convenio 189 de la OIT; y para todo ello se requieren políticas públicas, medidas, acciones concretas.

Corresponde aquí destacar las referencias a lograr un objetivo esperado y largamente incumplido: “promover masculinidades corresponsables y no violentas” (punto 11). Resulta interesante marcarlo porque el documento indica un camino, mediante *la educación* (se entiende que formal e informal), *la comunicación* (se entiende que, a través de los medios, en sus diferentes versiones, televisivo, radial, diarios, plataformas, sitios web, redes sociales), y *la sensibilización* (una suerte de

39 Disponible en:
<https://repositorio.cepal.org/server/api/corebitstreams/454a5545-2f3d-4154-8219-f51bea97dedf/content>

síntesis de todo lo anterior, que se logra con más educación, más capacitación, más información, llamando la atención sobre estas cuestiones.

También son muy oportunas dos menciones: en el punto 12, sobre el valor de las tareas de cuidado, se propone su aplicación en casos de separaciones o divorcios, e incluso en casos de relaciones convivenciales, vinculando esto con la figura legal de la compensación económica⁴⁰; y en el punto 14, reafirmando el derecho de las personas con discapacidad a vivir con autonomía adoptando decisiones por sí mismas, a que se les garantice no solamente el derecho al cuidado, sino a cuidar (que puedan estar en condiciones de cuidar) y al autocuidado (es decir, a cuidarse, debiendo aquí, en el mismo sentido, contar con dispositivos adecuados, movilidad, para hacerlo).

El Compromiso de Buenos Aires expresa un reconocimiento a la por entonces recientemente creada –en el año 2021– *Alianza Global por los Cuidados*, como ámbito, fundamentalmente impulsado por México y ONU Mujeres, destinada a visibilizar, debatir, reflexionar, compartir experiencias y proponer políticas que eviten las desigualdades y los enfoques sesgados, tan característicos en lo inherente a las tareas de cuidado.

El documento, en el punto 49, insta a todos los Estados a ser parte de este proyecto⁴¹, del que son miembros también organizaciones internacionales como la OIT, la UNESCO, el

40 Sintéticamente, la figura de la compensación económica existe para que, con motivo de la disolución del vínculo o ruptura de la relación convivencial, no ocurran situaciones de desequilibrio económico y patrimonial en perjuicio de una de las personas que formaban parte de la sociedad conyugal o eran convivientes.

41 Hasta el presente, además de México, son parte de la Alianza: Alemania, Argentina, Canadá, Chile, Costa Rica, Colombia, España, Estados Unidos (en carácter de asociado), Filipinas, Guatemala, Panamá, Perú, República Dominicana, Suecia y Tanzania.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Comisión Interamericana de Mujeres, entre otras, y organizaciones prestigiosas de la sociedad en diferentes países y regiones, como la International Domestic Workens Alliance, The African Women's Development and Communication Network, Center for Global Development, el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, entre otras⁴².

XVI CONFERENCIA REGIONAL DE CIUDAD DE MÉXICO (2025)

La última Conferencia Regional fue llevada a cabo en Ciudad de México en agosto de 2025. Las actividades culminaron, como en las anteriores conferencias regionales, con un documento que en esta oportunidad se denominó “*Compromiso de Tlatelolco*”⁴³.

El documento pone de relieve una publicación elaborada por la División de Asuntos de Género de la CEPAL, que se dio a conocer en el marco de la XVI Conferencia Regional: *La sociedad del cuidado: gobernanza, economía política y diálogo social para una transformación con igualdad de género*⁴⁴

42 En julio de 2023, con motivo de la cumbre de jefas y jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea (UE) y de América Latina y el Caribe integradas en la CELAC, se acordó trabajar para un Pacto Birregional de Cuidados, con base en el compromiso de Buenos Aires y en la Estrategia Europea de Cuidados, presentada por la Comisión Europea en 2022, enfatizando los cuidados a largo plazo, la educación, lograr condiciones decentes para los trabajos de cuidado, entre otros propósitos. Puede obtenerse más información sobre la Estrategia Europea de Cuidados en: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherNews=yes&newsId=10382#navItem-relatedDocuments>

43 Disponible para su lectura en: https://conferenciamujer.cepal.org/16/sites/crm16/files/2500331s_crm.16_compromiso_tlatelolco.pdf

44 En cinco capítulos, esta publicación tiene una mirada multidimensional sobre los cuidados; pone el foco para un abordaje como derecho, necesidad y también como trabajo en un sector que aporta a la economía; tiene en cuenta aspectos demográficos como el mayor envejecimiento de la población que impacta en

(punto 1); y la Opinión Consultiva 31 de 2025 que la Corte Interamericana de Derechos Humanos había emitido una semana antes (punto 6).

Además, se estableció una década de acción (colectiva) 2025-2035 en América Latina y el Caribe con propósitos definidos: darle más impulso a la igualdad sustantiva de género y la sociedad del cuidado; y para ello se requieren cambios en diversos planos: político, económico, social, cultural y ambiental (punto 7).

Se reafirma que las tareas de cuidado (con y sin remuneración) son un trabajo y por ello debe contar con protección, instando a los Estados que no ratificaron los convenios 156, 183, 189 y 190 de la OIT a que lo hagan; se reitera la necesidad de formalizar y profesionalizar el trabajo remunerado, contemplando su reconocimiento a los fines de la seguridad social, prestando atención a la situación de las mujeres y personas en situación de mayor vulnerabilidad (puntos 17 y 18).

En el punto 20 hay un aspecto usualmente no demasiado considerado: que haya políticas de cuidado con perspectiva interseccional e intercultural, porque entre quienes necesitan y brindan cuidados hay diversidad. Son aquí mencionadas las prácticas de las mujeres indígenas y de sus conocimientos tradicionales y ancestrales⁴⁵.

los requerimientos de cuidados; resalta la importancia de las políticas públicas, especialmente los temas vinculados a fiscalidad y financiamiento. También se proponen una mirada que vaya más allá de los tiempos presentes para encontrar respuestas a los desafíos futuros; y fortalecer la institucionalidad, la gobernanza, el diálogo social y la información (su acceso) para diseñar e implementar políticas de cuidados. Disponible para su lectura en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/82273-la-sociedad-cuidado-gobernanza-economia-politica-dialogo-social-transformacion>

45 Es claramente una manera de reconocer el rol de las mujeres indígenas en relación con aspectos identitarios y culturales de las comunidades indígenas,

El Compromiso de Tlatelolco dedica varios puntos al financiamiento y la cooperación, sin los cuales las políticas de cuidado muy difícilmente puedan materializarse. En este sentido, son necesarios un mayor financiamiento (punto 33), movilizar hasta el máximo de los recursos disponibles en los respectivos países y en el plano internacional (punto 34); medidas de progresividad fiscal (punto 35); sistemas financieros inclusivos, que contemplen por ejemplo modos de acceso al crédito y al ahorro por parte de las mujeres en situación de mayor vulnerabilidad (punto 36); combatir la evasión y la elusión fiscales y los flujos financieros ilícitos⁴⁶, juntamente con lograr aumentar los niveles de recaudación tributaria, particularmente de impuestos que graven la mayor renta y el mayor patrimonio, a fin de financiar políticas para la igualdad de género, y en ese marco, los sistemas de cuidados (punto 37).

Los puntos 47 a 50 abordan un aspecto fundamental para el diseño de las políticas públicas: el enfoque de género e interseccional en los sistemas estadísticos nacionales. Sin estadísticas que aporten datos certeros, precisos, sobre desigualdades, no pueden diseñarse políticas adecuadas. Concretamente se propone:

- Generar y difundir periódicamente en cada país información con base en estándares regionales, con recursos presupuestarios suficientes;
- Que los datos generados permitan visibilizar múltiples discriminaciones que afectan a mujeres, adolescentes y niñas;

para que sean respetadas y preservadas prácticas ancestrales.

46 La evasión y elusión fiscal serán abordadas en el siguiente punto (número 3) de esta investigación. Los flujos financieros ilícitos circulan fuera del control o registro de las autoridades impositivas de los países con motivo de actividades consideradas delictivas como la corrupción, la trata de personas, el contrabando en general, el terrorismo, el narcotráfico, entre otras.

- Que pueda conocerse con georeferenciación el cuadro de situación existente en relación con los cuidados en las diferentes zonas y lugares del territorio; que las mediciones no estén exclusivamente centradas en los datos del producto interno bruto para considerar otros aspectos ligados al desarrollo, tener en cuenta los efectos multiplicadores de la economía del cuidado, porque si la inversión en cuidados es mayor, esto genera efectos positivos, por ejemplo para la inserción laboral de las mujeres;
- Que los datos aporten información desagregada según sexo, edad, raza, origen étnico, situación migratoria, orientación sexual e identidad de género y otras características, e incluso sobre cuestiones climáticas y/o ambientales.

También el documento final de la *XVI Conferencia Regional* ha recomendado fortalecer la cooperación entre las regiones de América Latina y el Caribe y Europa, mencionando a la CEPAL, a la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres y a la Fundación EU-LAC⁴⁷ para que se proyecte un “Pacto Birregional”⁴⁸, sin descartar en el futuro mecanismos similares de cooperación con otras regiones.

Se expresa además el beneplácito por un documento titulado *Lineamientos para políticas de cuidado desde una perspectiva*

47 EU-LAC es una organización de carácter internacional surgida en 2010. Está integrada por 61 miembros: 33 Estados de América Latina y el Caribe, 27 Estados europeos y la misma Unión Europea. Su trabajo está principalmente orientado a fomentar la cooperación entre ambas regiones. Puede accederse a más información en: <https://eulacfoundation.org/es>

48 La idea del Pacto Birregional ha surgido antes; ver nota al pie número 42.

de género, territorial e interseccional⁴⁹ que contó con la participación de la CEPAL, ONU Mujeres, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización Internacional del Trabajo (punto 59).

También se propicia un trabajo coordinado entre la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la CEPAL en el marco de las denominadas “5 R” sobre las labores de cuidados, que son una referencia muy valiosa: el *reconocimiento de lo que significan las tareas de cuidado*; la *reducción del tiempo de cuidados*, procurando que no impacte en la prestación de servicios a quienes los necesitan; la *redistribución del cuidado no remunerado*, para que sea equitativa la asignación de tareas; la *recompensa*, para lograr condiciones dignas en el desarrollo de las labores; y *representación de las personas trabajadoras del cuidado*, para que su situación sea escuchada y considerada en los ámbitos de decisión públicos y privados (punto 60).

En el punto 61, se propone un “acelerador de inversiones en sistemas y políticas de cuidado” en el que la banca de desarrollo regional, subregional y nacional asuma un rol activo a los fines fortalecer el sector del cuidado mediante inversiones en infraestructura (como podrían ser espacios para cuidados en aquellos países cuya oferta resulta insuficiente) y la profesionalización (por ejemplo, para que las tareas sean desarrolladas en condiciones respetuosas de los derechos de quienes cuidan).

49 Este documento analiza la cuestión de las políticas públicas con eje en lo territorial en los diferentes niveles (nacional, subnacional). Disponible para su lectura en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/82271-lineamientos-politicas-cuidado-perspectiva-genero-territorial-interseccional>

3. El financiamiento de los sistemas de cuidados

Todo lo hasta aquí desarrollado sobre el significado e implicancias sociales y económicas de las tareas de cuidado, sobre los avances ocurridos en términos de instalar el tema en la agenda pública global y regional y sobre los desafíos pendientes, sería de imposible materialización si en los países no se cuenta con recursos monetarios que permitan financiarlos, con base en su valor económico, en las horas destinadas a lo largo de la vida a estas labores, en el desgaste y/o mayor deterioro que provocan por el inevitable paso de los años y en la necesidad de brindar adecuada atención a las contingencias derivadas.

No es sencillo debatir propuestas sobre prestaciones en materia de seguridad social porque, si se trata de ampliar derechos o mejorar su cobertura, habrá cuestionamientos hacia el tamaño del Estado, a las cuentas públicas, al déficit fiscal, a cómo se lo financia y a sus posibles consecuencias inflacionarias.

Por otro lado, si se trata de buscar mayores recursos, surgirán críticas desde los sectores que deberían pagar más impuestos. La combinación de ambas oposiciones (al gasto público y/o a que se recaude más para financiarlo), muchas veces causa el resultado que desean quienes alientan estas posturas: que finalmente nada se haga, a la espera de un momento más oportuno y menos problemático, que en general nunca llega.

3.1 Modelos de financiamiento

Para profundizar acerca de este punto, puede tomarse como referencia una investigación elaborada en 2022 por la División de Asuntos de Género de la CEPAL y la Oficina Regional para las Américas y el Caribe de la Oficina de Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres): “*El financiamiento de los sistemas y políticas*

*de cuidados en América Latina y el Caribe. Aportes para una recuperación sostenible con igualdad de género*⁵⁰.

El documento esclarece sobre los posibles modelos de financiamiento de los cuidados, basados en: Rentas Generales, Seguros (privados y públicos), y Mixtos, cuyas características se detallarán seguidamente.

RENTAS GENERALES:

1. Su fuente de financiamiento principal son los impuestos.
2. Es “ex post”: procura atender el gasto con posterioridad a que surja la necesidad de cobertura.
3. Puede causar efectos no deseados: incremento del déficit fiscal, más endeudamiento público y/o mayor presión tributaria, que en muchos países (especialmente de la región latinoamericana) significa una carga tributaria que incide proporcionalmente más en quienes menos ingresos tienen (sesgo tributario regresivo).
4. Por su propia naturaleza, está expuesto a que los cambios de gobierno y/o las situaciones de crisis fiscal provoquen una reasignación de prioridades, restándole recursos o causando su posible desfinanciamiento⁵¹.

50 Los roles de coordinación en esta investigación, vale resaltarlos, fueron desempeñados por: Lucía Scuro (CEPAL) y Cecilia Alemany y Raquel Coello Cremades (ONU Mujeres).

51 También, este documento propone en la pág. 31 recomendaciones para mejorar el plano fiscal, de modo que no impacten negativamente en materia de derechos si hubiera dificultades, por ejemplo: gravar (o aumentar alícuotas) el consumo

SEGUROS (PRIVADOS Y PÚBLICOS):

1. El seguro privado funciona con aportes que realizan las personas para cubrir las contingencias que en el futuro surjan. Puede suceder que haya una tendencia a contratar estos seguros, por parte de quienes tienen mayor edad o problemas de salud, con el riesgo de que impacte en la ecuación económica de las empresas, en el nivel de prestaciones y en los valores mensuales que cada quien aporte, convirtiéndose en poco accesible para las personas de menor capacidad contributiva.
2. El seguro público, aunque guiado por postulados más ligados a la solidaridad, puede presentar dificultades, originadas en salarios bajos o elevados niveles de informalidad laboral, que afectan la ecuación económica del sistema y hacen que muchas personas, finalmente, se queden sin cobertura, sin acceso a derechos.

SISTEMA MIXTO:

1. El financiamiento aquí tiene dos fuentes: los impuestos vía rentas generales y los aportes vía seguros.
2. Costa Rica y Uruguay son casos en la región, donde se aplica esta modalidad en el marco de sistemas institucionalizados de cuidados.

de determinados bienes, para que se consuman menos; o que haya tributación sobre las rentas extraordinarias de ciertas actividades (como las extractivas, entre otras).

Si al tratar de nivelar históricas desigualdades en relación con los cuidados, la respuesta gubernamental es “no hay más recursos, se agotaron las posibilidades de obtenerlos o se ha llegado a un límite”, podrían explorarse las opciones que sugiere el antes mencionado documento de la CEPAL y de ONU Mujeres, para mejorar la capacidad de recaudación estatal:

1. Reducir la evasión y la elusión fiscal⁵².
2. Discutir los gastos tributarios⁵³.
3. Reorientar la política tributaria, hacia un perfil más progresivo⁵⁴.

52 Es más conocida la evasión fiscal: conducta ilícita destinada a no pagar impuestos, no registrar actividades u operaciones, ocultar patrimonio e ingresos, entre otras. La elusión tiene un ropaje más “legal” pero también dañino y antisocial, pues se busca aplicar la normativa tributaria de manera distorsionada, contraria a sus fines, para pagar menos impuestos. Las contrataciones con valores inflados artificialmente entre empresas que son parte del mismo grupo económico (dentro del país, o en países diferentes), para mostrar que las ganancias fueron menores debido a esos costos, pueden ser ejemplos habituales de conductas elusivas. Como podrá apreciarse, quienes suelen esquivar a las instituciones fiscales para no cumplir sus obligaciones no son, precisamente, personas con bajos ingresos; y aquí hay (nuevamente) situaciones que acentúan las desigualdades existentes: sectores poderosos no pagan o pagan menos, porque tienen con qué (estructura y asesoramiento legal/contable), mientras que los sectores sociales sin poder pagan (siempre), tributos indirectos que tienen características regresivas.

53 En palabras sencillas, el gasto tributario está compuesto por todos los recursos que el Estado deja de ingresar a sus arcas, con motivo de regímenes de excepción para beneficiar con el no pago o pago parcial de impuestos, a determinados sectores o personas. En algunos casos puede justificarse, si fuera para estimular actividades productivas que un país necesita para su desarrollo económico; pero puede ser también un modo de proteger con privilegios inaceptables a quienes, pudiendo pagar impuestos, no lo hacen porque están exentos.

54 Los sistemas tributarios progresivos son aquellos en los que Estado recauda principalmente impuestos que gravan ingresos y patrimonios, con base en alícuotas que se incrementan a medida que las personas o las empresas ganan más y poseen más. Si son ingresos, es recomendable que la carga recaiga sobre las cifras más elevadas, de modo que no impacte excesivamente sobre salarios

3.2 No es un gasto más; es inversión con impacto social

Es frecuente encontrar críticas, en ocasiones fuertes, sobre las decisiones del Estado cuando están orientadas a asignar mayores recursos para el sistema de cuidados.

Esto sucede cuando el análisis es de contabilidad estricta, de planilla de cálculos donde se colocan en las respectivas columnas lo que ingresa, lo que podría gastarse y lo que inevitablemente debe recortarse o ajustarse, todo decidido sin un enfoque de derechos. La clave está en comprender algo evidente: lo que erogue el Estado en esta materia no surgirá de una planilla fría de cálculo, porque en verdad constituye una inversión con alto impacto. Hay un gasto, sí, pero habrá beneficios sociales y económicos en cantidades mucho mayores que las sumas destinadas a los cuidados.

Al respecto, ONU Mujeres explica el tema en general de manera didáctica, en formato de preguntas y respuestas, y específicamente, una de las preguntas es sobre lo que implica invertir en sistemas de cuidados.

Concretamente, señala que:

Invertir en sistemas de cuidados no sólo es necesario, sino que también es inteligente, porque esta inversión genera múltiples beneficios, entre otros:

- Contribuye al desarrollo integral y la autonomía de niñas y niños mejorando su desarrollo físico y cognitivo generando efectos perdurables en la edad adulta a través de las perspectivas de empleo e ingresos a lo largo de sus vidas.

medios; y en el mismo sentido, si se grava el patrimonio o la riqueza personal, que las alícuotas sean mayores cuando superan cifras significativas.

- Mejora la calidad de vida y la autonomía de las personas adultas mayores, personas con discapacidad o en situación de dependencia, lo que a su vez genera un uso más eficiente de las inversiones en los sistemas de salud
- Favorece la autonomía económica de las mujeres, ya que al reducir la carga del trabajo de cuidado no remunerado pueden aumentar su participación en el mercado laboral. Esta participación incrementa el ingreso y la renta disponible de las familias, mejorando su capacidad de ahorro y consumo.
- Permite la creación directa e indirecta de empleo de calidad. La OIT ha estimado que a nivel mundial invertir en el cuidado universal de niños y niñas y en servicios de cuidado de larga duración podría generar hasta 280 millones de puestos de trabajo para 2030 y otros 19 millones para 2035. Se estima que 78 % de estos nuevos puestos de trabajo serían ocupados por mujeres y el 84 % sería empleo formal. Se ha demostrado que la inversión en cuidados puede llegar a generar hasta tres veces más empleo que la misma cantidad invertida en el sector de la construcción.
- Todo ello convierte la inversión en cuidados en una inversión clave, motor de la recuperación económica.
- Adicionalmente una parte de esta inversión es recuperada por los Estados a través de los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social, fruto del crecimiento en el empleo de calidad y la mayor capacidad de renta de las familias (2022, pregunta No. 20)⁵⁵.

55 Disponible en:
<https://lac.unwomen.org/es/stories/noticia/2022/10/cuidados-sistemas-integrales-y-financiamiento-preguntas-y-respuestas>

3.3 Cuidados, seguridad social y recursos disponibles: dictamen del Comité DESC en el caso Trujillo Calero

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) de la Organización de las Naciones Unidas es competente para intervenir con motivo de comunicaciones individuales presentadas por personas individualmente o por grupos de personas ante situaciones violatorias de derechos reconocidos en el Pacto, siempre que la denuncia sea contra Estados que han reconocido expresamente la competencia del Comité. Ello ocurre cuando han ratificado el Protocolo Facultativo del Pacto⁵⁶.

En este marco, una mujer ecuatoriana, Marcia Cecilia Trujillo Calero, llegó al Comité DESC con motivo de la decisión del Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social (IESS) de no otorgarle la jubilación.

La señora Trujillo Calero, madre de tres hijos, realizó voluntariamente aportes en carácter de trabajadora de cuidados no remunerada en su hogar. En total fueron 29 años, de los cuales 13 correspondían a los aportes voluntarios, y el resto por trabajos en relación de dependencia.

Durante un período breve –8 meses, en 1989/90– la denunciante no pudo aportar al IESS. Sin embargo, cuando su situación

56 El Protocolo fue aprobado por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 2008. Está vigente desde 2013. De los 172 Estados que ratificaron el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El último informe publicado por el Comité (marzo de 2025) sobre los períodos 75 y 76 de sesiones indica que 29 Estados ratificaron o adhirieron al Protocolo Facultativo: Alemania, Argentina, Armenia, Bélgica, Estado Plurinacional de Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, España, Finlandia, Francia, Gabón, Honduras, Italia, Luxemburgo, Maldivas, Mongolia, Montenegro, Níger, Portugal, República Centroafricana, San Marino, Serbia, Sudán del Sur, Uruguay y Venezuela.

económica mejoró, reanudó los aportes incluyendo los 8 meses impagos, de manera retroactiva.

En el año 2002, considerando la señora Trujillo Calero que reunía los requisitos en materia de aportes exigidos por el sistema de seguridad social ecuatoriano, solicita formalmente acceder a la jubilación.

El IESS, tratándose de una jubilación anticipada, puso una condición: que renunciara al empleo en el que desarrollaba sus labores; y la señora Marcia cumplió el pedido.

Finalmente, el Estado decidió no concederle el beneficio jubilatorio, argumentando que incumplía los 300 aportes establecidos por las normas, aunque la señora Trujillo Calero había completado 305 aportes en toda su vida activa.

¿Qué ocurrió entonces, según el IESS? al haber discontinuado la secuencia de pagos voluntarios en 1989 por más de 6 meses (exactamente fueron 8 meses, porque volvió a aportar en abril de 1990), esa situación provocó su exclusión del sistema de seguridad social de Ecuador, con base en lo establecido por las normas del IESS.

La peticionante jamás fue informada, teniendo en cuenta que luego de esos meses impagos saldó las sumas adeudadas retroactivamente y, además, prosiguió haciendo nuevos aportes voluntarios sin que jamás se le advirtiera lo que estaba sucediendo. Recién en el año 2007 tomó conocimiento sobre la no validez de esos aportes, que causaron la negativa del Estado para que logre su jubilación.

En este marco, inicialmente cuestionó la decisión en sede administrativa. Al no tener éxito, acudió al Poder Judicial, pero perdió en todas las instancias, incluida la Corte Constitucional de Ecuador. Es por ello que el caso llegó en 2015 al Comité

DESC, invocando la violación al artículo 9 del Pacto, sobre el derecho a la seguridad social.

El Comité dictaminó en 2018, para que se otorgue a la señora Trujillo Calero la jubilación, que se le indemnice por los padecimientos sufridos al verse obligada a reclamar por sus derechos y que se cubran los gastos que debió afrontar para litigar.

También el dictamen contiene recomendaciones a efectos de que el Estado garantice el acceso a la información para las personas que aportan a la seguridad social, para que conozcan su situación; ello en atención a que la señora Trujillo Calero nunca supo que, por la falta de pago, quedaban sin efecto las sumas integradas en los años anteriores, impidiéndole el acceso a la jubilación.

El Comité recomendó al Estado no aplicar *medidas desproporcionadas* si hubiera incumplimientos, considerando que la interrupción en los pagos mensuales provocó la pérdida completa de lo aportado hasta ese momento⁵⁷.

Los fundamentos del dictamen son un mensaje enfático hacia los Estados (no solo Ecuador) en relación con la administración de la seguridad social, particularmente pensando en quienes no cuentan con la totalidad de aportes exigidos en las normas.

Hay, además, contundentes pronunciamientos sobre el rol de las mujeres, las tareas de cuidado y el trato desigual que deben soportar, calificado como una *discriminación indirecta*: las normas de la seguridad social se presumen neutras, pero en verdad, al no considerarse hechos o circunstancias que colocan

57 El dictamen está disponible en el sitio web del Comité DESC, referido a comunicaciones individuales. Puede accederse al documento completo ingresando a: [file:///C:/Users/54221/Downloads/G1834010%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/54221/Downloads/G1834010%20(3).pdf)

a personas o grupos de personas en inferioridad para acceder a derechos, la “regla igual para todos” termina siendo una fuente de reiteración de desigualdades y violaciones de derechos.

Debido a lo extenso del dictamen, serán explicados algunos puntos a continuación, resumidamente, para entender la magnitud del caso:

- El derecho a la seguridad social es inherente a la dignidad humana (punto 11.1).
- Sin desconocer que garantizar este derecho impacta en las finanzas de los Estados, debe siempre asegurarse un nivel básico de prestaciones para todas las personas, sin distinciones (punto 11.2).
- El derecho a la seguridad social es para todas las personas, pero hay que prestar especial atención a personas con históricas dificultades de acceso. Tal es el caso de las mujeres (punto 13.1).
- El derecho a la seguridad social implica para los Estados cumplir con “prestaciones no contributivas por vejez, servicios sociales y otros tipos de ayuda”, pensando en quienes, llegando a la edad para acogerse al beneficio jubilatorio, no reúnen la totalidad de aportes exigidos (punto 14.2).
- Sobre este último punto, textualmente expresa el Comité: “En los planes no contributivos, también debe tenerse en cuenta el hecho de que las mujeres tienen más probabilidades de vivir en la pobreza que los hombres; que a menudo son las únicas responsables del cuidado de los hijos; y que, con mayor frecuencia, carecen de pensiones contributivas” (punto 14.2, página 13).

- Si el Estado argumenta que carece de recursos disponibles para atender obligaciones esenciales en materia de seguridad social, aquí, como lo ha sostenido antes el Comité, hay una carga de demostrar que hizo todo lo posible, todo lo que está a su alcance para no afectar derechos reconocidos en el Pacto, a fin de cumplir con tales obligaciones. (punto 14.3)⁵⁸.
- El Comité, asimismo, advierte sobre el cuadro de situación que afectaba a la persona peticionante cuando inició el reclamo ante ese órgano internacional de tratados: adulta mayor, con carencias económicas y con dificultades en su salud. Hay una interseccionalidad en la discriminación sufrida, considerando el género y la edad, que potencian su vulnerabilidad y la exponen con más intensidad a violaciones de sus derechos (punto 19.2).
- La señora Trujillo Calero, al dedicar muchos años de su vida a las tareas no remuneradas en el hogar, encontró mayores barreras para acceder a la seguridad social en comparación con los varones. Es en este contexto que, como muchas mujeres, decidió hacer aportes voluntarios (punto 19.3).
- Pero el sistema fue diseñado con base en otros perfiles de aportantes que suelen ser varones: los trabajadores independientes y profesionales. Es decir, a diferencia de los varones, la peticionante y todas las mujeres en su misma condición, no percibían salarios o ingresos

58 Para ampliar acerca de cómo debería proceder cada Estado, es recomendable leer la Declaración del Comité DESC, “Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, de conformidad con un Protocolo Facultativo del Pacto”, 2007: https://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/e.c.12.2007.1_sp.pdf

fijos mensualmente. Esa es una desventaja notoria, evidenciada cuando tuvo dificultades para pagar tan solo unos meses, porque la autoridad de seguridad social (IESS), debido a la interrupción registrada en la continuidad de aportes, decidió dejar sin efecto todos los años anteriores, ya abonados (punto 19.3).

En octubre de 2019, en ocasión de examinar el cuarto informe periódico presentado por Ecuador, el Comité DESC manifestó preocupación en sus observaciones finales por el caso de Marcia Cecilia Trujillo Calero, particularmente por el incumplimiento de las recomendaciones indicadas en el dictamen, como la inclusión del “trabajo doméstico no remunerado” en el sistema de seguridad social, y el pleno acceso a información sobre sus aportes y/o futura pensión o jubilación (puntos 37 y 38, sobre la seguridad social)⁵⁹.

4. Mensajes publicitarios estereotipados

4.1 Investigación de ONU Mujeres

En la sociedad de consumo, la publicidad es, cada vez más, un potente medio que utilizan las empresas para llegar a las personas, para que conozcan sus productos o servicios y, finalmente, los compren o contraten.

Los mensajes que transmite la publicidad pueden inducir a error, engaño, confusión, sobre lo que se presenta para el consumo, sus características, sus condiciones de contratación y sobre

59 Puede accederse a las observaciones finales ingresando en: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW20%2BcOfdvJEUdqkza02UbxazKNyMi%2FruleeTZAtZO5G21YiDPlwFndzCBj%2FKdd2EaUK2XCGFmyou2FKdd2EaUK2XCGFmyouVStuepKYPoc6Wf2euCQ%2BR79OtcigapfA>

quiénes son las personas destinatarias del spot publicitario. Allí puede haber un sesgo de género.

La publicidad no puede ser regulada por el mercado, sin intervención del Estado. Si se comprobare que hay un mensaje engañoso, que contribuye a reproducir, por ejemplo en relación con las tareas de cuidado, la división sexual del trabajo y la asignación de funciones a las mujeres consistentes en limpiar, cocinar o atender la casa, la actuación de órganos públicos competentes, habilitados legalmente para ello y respetuosos de los procedimientos establecidos, no puede ser entendida como una interferencia a la libertad de las empresas de diseñar estrategias comerciales como mejor consideren para que las personas compren sus productos, a través de avisos publicitarios.

Es oportuno aquí mencionar una valiosa investigación elaborada por ONU Mujeres en 2021: “*Publicidad y estereotipos, una relación de alto riesgo*”⁶⁰ con una explicación general/global acerca del tema y también con referencias sobre Argentina.

Se expresa que la publicidad debe servir para lograr erradicar las desigualdades de género, y no a la reproducción de “patrones socioculturales” que las profundizan.

La investigación informa acerca de algunos antecedentes internacionales, para tener en cuenta: la decisión del histórico Festival de Cannes, que premia anualmente a las mejores publicidades del mundo, de premiar a partir del año 2015 a las publicidades “*Glass Lion*”, esto es, campañas orientadas a que no haya desigualdad de género; y en el mismo sentido, con posterioridad, Cannes decidió otorgar reconocimientos a campañas publicitarias vinculadas con el cumplimiento de los

60 Disponible en: https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2021/04/01%20Publicidad%20y%20estereotipos_Full%20ES.pdf

Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU y la temática de la igualdad entre los géneros que está entre los propuestos para la Agenda 2030. También se menciona otra iniciativa: la *Unstereotype Alliance* para erradicar, precisamente, estereotipos en la publicidad.

Se plantean además ciertas situaciones no deseadas, originadas en intentos de las empresas de mejorar el mensaje publicitario, sin enfoques sesgados, pero que en verdad no lo logran. Tal es el caso del denominado “*Pinkwashing*”⁶¹.

Los intentos por mejorar no tienen buenos resultados, porque, por ejemplo, en publicidades sobre artículos u objetos para limpieza se muestra a varones realizando dichas tareas, pero visualizándolos en actitudes de descubrimiento de su “nuevo” rol en el hogar, o en contextos que son propios de hogares donde hay varones solos, pero no hay mujeres en la imagen no realizando tareas, para que el mensaje sea claro sobre las responsabilidades compartidas en el ámbito familiar.

4.2 Guía de buenas prácticas en las relaciones de consumo con perspectiva de género y diversidades (Argentina)

Es una iniciativa que fue impulsada por el Estado nacional (Secretaría de Comercio Interior) en 2021. Resulta útil mencionarla aquí, porque su objetivo es evitar que en las relaciones de consumo en general, y particularmente en las publicidades, haya prácticas discriminatorias, estereotipadas o sesgadas.

61 Esto significa, en pocas palabras, que las empresas “lavan” su imagen apoyando causas justas, sin que ello implique un real convencimiento sobre las mismas, ni tampoco un cambio genuino de prácticas cotidianas que son violatorias de derechos.

Como toda guía, es orientativa, es indicativa, contiene recomendaciones, para que no haya conductas, actitudes o mensajes de estas características, explicando en esos casos, qué debería hacerse, o qué debería comunicarse.

En su parte introductoria, se informa que, para la elaboración de la guía, hubo contribuciones variadas. En general, estos aportes ayudan a lograr buenos contenidos, con base en experiencias anteriores o en investigaciones realizadas sobre la temática.

En primer lugar, se contó con la colaboración de otros Estados: Brasil, Chile y Perú; y de reconocidos organismos como UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo) y del Departamento de Inclusión Social de la Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad de la OEA.

También participaron, entre otros, el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad⁶², el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)⁶³, la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS), instituciones de educación superior como la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES), organismos provinciales y municipales, y organizaciones de la sociedad.

El punto 4 de la Guía es sobre publicidad, basándose en la normativa nacional vigente en Argentina. Por razones de espacio, serán principalmente citadas dos leyes:

62 El referido ministerio pasó a tener jerarquía de subsecretaría por un decreto de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo Nacional N.º 8, el 11 de diciembre de 2023). En junio de 2024 se dispuso su definitivo cierre. Puede accederse al comunicado oficial sobre esta medida en: https://x.com/MinJusticia_Ar/status/1798884359727894867

63 El INADI, órgano descentralizado creado por ley N.º 24515 en Argentina en 1995, fue disuelto en 2024 por el decreto presidencial 696/2024. Sus recursos materiales y humanos fueron transferidos al Ministerio de Justicia.

a) La ley 24.240 (Defensa del Consumidor), señalando que el deber de trato digno y equitativo, transversal para todas las relaciones de consumo que establece la norma como principio cardinal, y que se precisa en el artículo 8 bis, abarca a la publicidad. Entonces, los mensajes que por ese medio se transmitan, no pueden ser de carácter discriminatorio.

b) La ley 26.485 (Protección Integral a las Mujeres), cuyo artículo 5, inciso 5 contempla la violencia simbólica:

“(…) a través de patrones estereotipados, mensajes, valores, íconos o signos transmita y reproduzca dominación, desigualdad y discriminación en las relaciones sociales, naturalizando la subordinación de la mujer en la sociedad”. En relación con las modalidades de ejercer violencia contra las mujeres, enunciados en el artículo 6 de dicha ley (económica, psicológica, laboral, política, entre otras), se define al modo de violencia mediática: “aquella publicación o difusión de mensajes e imágenes estereotipados a través de cualquier medio masivo de comunicación, que de manera directa o indirecta promueva la explotación de mujeres o sus imágenes, injurie, difame, discrimine, deshonre, humille o atente contra la dignidad de las mujeres, como así también la utilización de mujeres, adolescentes y niñas en mensajes e imágenes pornográficas, legitimando la desigualdad de trato o construya patrones socioculturales reproductores de la desigualdad o generadores de violencia contra las mujeres” (Ley 26485, artículo 5 inciso 5).

Toda la Guía contiene recomendaciones. Las propuestas para el punto 4, sobre qué debería tenerse en cuenta en las publicidades, son, sintéticamente, las siguientes:

- Si fueran “tareas de cuidado, crianza, limpieza, higiene, alimentación”, incluir a personas de todos los géneros, sin que pueda inferirse que hay roles definidos y/o

aceptados para desempeñar en el hogar, y otros roles que deben cumplirse fuera del hogar (trabajo productivo).

- Evitar publicitar bienes o servicios instalando mensajes sobre “modelos hegemónicos de belleza” para buscar cuerpos perfectos (personas flacas: saludables; personas con más kilos: no saludables); y que además no se resalte el aspecto físico como un sinónimo de éxito (personal, profesional, de progreso en la vida).
- Procurar que en las publicidades estén reflejados los tipos de familias que en estos tiempos existen: *“monoparentales, familias con dos madres, familias con dos padres, parejas sin hijos ni hijas, etc.”*.
- Evitar mensajes cargados de estereotipos cuando se anuncian juguetes para niños y niñas (por ejemplo, no asociar el juguete con el sexo o género: utensilios de cocina para niñas; pelotas de fútbol para niños).

4.3 El caso jurisprudencial “Iberia”

4.3.1 AVISO PUBLICITARIO Y SANCIONES APLICADAS

Este caso jurisprudencial sin duda es representativo de las publicidades cuyos contenidos aluden a las tareas de cuidado y a quiénes tienen a cargo esas tareas, mientras se describen las cualidades de un objeto para la limpieza del hogar.

Es una sentencia de segunda instancia, de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso, Administrativo, Tributario y de Relaciones de Consumo de la Ciudad Autónoma de Buenos

Aires (Sala 2, año 2023)⁶⁴, que confirmó lo decidido por la autoridad administrativa local.

El caso se origina (de oficio, por la Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor)⁶⁵ con motivo de la publicidad de una muy conocida empresa de productos para limpieza del hogar en Argentina (Iberia), en un importante medio gráfico de alcance nacional. Allí se anunció, el día 11 de octubre de 2020, cuando faltaban pocos días para el día de la madre: “*Iberia Pronto. El mejor regalo para mamá. Mopa Turbo Matic. Chau trapo de piso, tienda.iberiahogar.com.ar*”⁶⁶.

La autoridad administrativa consideró que existían varias infracciones: artículo 11 del Decreto de Necesidad y Urgencia 274/2019 que modificó la ley de facto de lealtad comercial 22802/83. El citado artículo califica como conductas prohibidas, aquellas que inducen a confusión a quienes consumen, sobre sus características, naturaleza, calidad, origen, condiciones de comercialización y uso, entre otras.

64 Cámara de Apelaciones en lo Contencioso, Administrativo, Tributario y de Relaciones de Consumo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Sala 2) “Industrias Iberia SAIYC c/ GCBA sobre Recurso Directo sobre Resoluciones de Defensa al Consumidor”, 2023. Sentencia de Cámara emitida el 22 de junio de 2023 con las firmas de la jueza Mariana Díaz y los jueces Marcelo López Alfonsín y Fernando Lima. La sentencia no fue apelada por la empresa y quedó firme.

65 Expediente Electrónico No. 24635065/20; resuelto por Disposición de la Dirección General No. 5154/2020.

66 En la imagen del aviso se observa a una famosa actriz argentina, Florencia Peña, posando sentada sobre una mesada con un vestido y botas de color rojo, juntamente con el producto en cuestión. La señora Peña posteriormente cuestionó a la empresa por no haberle informado el contenido del aviso, pues –según declaró– solamente cedió su imagen para insertarla en una publicidad de Iberia, sin saber más detalles. Más allá de esto, y sin descreer de su versión, si alguien cede su imagen, en todos los casos, siempre es recomendable exigir la visualización previa del aviso antes de que sea publicado.

En este caso, se inducía a error, confusión y/o engaño acerca del uso, porque el aviso mostraba un producto destinado exclusivamente a las mujeres y madres, para sus tareas diarias de aseo en el hogar, con una propuesta superadora, por ser de más fácil utilización que el tradicional trapo de piso.

El contenido estereotipado era muy evidente. Mujer y limpieza son un todo indisoluble; el uso del trapo de piso demanda un esfuerzo mayor, pero ahora todo será un poco más sencillo y agradable, con el nuevo producto que se anuncia (la mopa), de modo que la mujer prosiga con su noble función de limpiadora oficial de la casa familiar. Para la empresa fabricante, no había mejor regalo, ni más ni menos, que en el día de la madre.

Con asombroso sentido de la (in)oportunidad y notorio perfil sexista, el aviso recordó a las madres las obligaciones hogareñas que están llamadas a cumplir. Usando la mopa, seguramente, todas las madres serían más felices desde ahora.

Volviendo al plano normativo, también se comprobó un apartamiento a lo establecido por el art. 1101 inc. c) del Código Civil y Comercial de la Nación, al tratarse de una publicidad que tiene características discriminatorias.

La sanción, luego confirmada por la Cámara de Apelaciones, consistió en el pago de una suma de dinero (medida en unidades móviles, según la magnitud de la infracción cometida⁶⁷); y en publicar una “contra publicidad”, es decir, en el mismo espacio asignado a la publicidad que motivó la investigación, anunciar una rectificación, para que la sociedad tenga conocimiento

67 Fueron 25.000 unidades móviles, que en dinero de curso legal equivalían a poco más de 1 millón de pesos argentinos. Convertidos a dólares, con la cotización oficial existente en el mes de aplicada la sanción (diciembre de 2020), equivalían, aproximadamente, a unos 11.500 dólares, que fueron pagados por la empresa sancionada..

sobre el mensaje originariamente estereotipado de la empresa, con el propósito de que no se refuerce la idea sesgada de la naturalización del rol exclusivo de la mujer/madre en el hogar, para la limpieza y aseo general.

5. Reflexiones finales

Los cuidados están atravesados por desigualdades originadas en la división sexual del trabajo, que asignó a las mujeres roles ligados con la limpieza, la educación y la alimentación en el ámbito del hogar, con características excluyentes y absorbentes; y para los varones se asignó el rol de proveedor económico, en trabajos “productivos” generadores de riqueza.

Las desigualdades son más acentuadas en aquellas familias que carecen de dinero para contratar personas en tareas de cuidado. Este cuadro se agrava en los países con oferta pública escasa de espacios a los que podrían ser enviados, por ejemplo, niños y niñas.

Las mujeres sufren múltiples afectaciones: por el tiempo que dedican al hogar, porque les quita oportunidades para su formación educativa y profesional (iniciar y completar estudios), y por el impacto negativo que todo ello causa debido a las menores o directamente nulas posibilidades de inserción laboral. Este aspecto es sustancial para entender la interseccionalidad de las violaciones de derechos que se cometen.

Los cuidados tienen un valor económico real, cuantificable. Un aspecto clave para darles visibilidad es que las estadísticas registren estas actividades en las cuentas nacionales de los países, porque así podrá dimensionarse su participación en el Producto Bruto Interno (PBI) para trazar una comparación con las actividades tradicionalmente calificadas como productivas

(la industria, el sector agropecuario, el comercio, los servicios en general). También es necesario incorporar a los sistemas estadísticos datos actuales sobre el costo del cuidado⁶⁸ en horas y en bienes y servicios.

En el plano normativo internacional (Naciones Unidas y Sistema Interamericano) hubo avances a través de las Convenciones sobre protección de los derechos de las mujeres, de los derechos de niños y niñas, de las personas con discapacidad y de las personas adultas mayores. Se ha desplegado, además, una agenda regional que ininterrumpidamente la CEPAL viene llevando a cabo con activo compromiso desde hace medio siglo.

Un punto de inflexión histórico ha sido establecido por la Corte IDH al elaborar y publicar la Opinión Consultiva No. 31 sobre Derecho al Cuidado y su interrelación con otros derechos. Las labores de cuidado remuneradas y no remuneradas son un trabajo reconocido por su valor económico y social; son un derecho que debe estar protegido; deben respetarse principios como el de corresponsabilidad familiar para compatibilizar las tareas con el acceso efectivo de quienes cuidan a otros derechos (educación o trabajo en otras actividades); y se requieren inversiones en los sistemas de cuidado.

68 Sobre el costo del cuidado, el órgano estatal de estadística y censos del Estado argentino (INDEC), decidió en 2023 publicar mensualmente (y continúa) el valor monetario de la canasta de crianza de la primera infancia, la niñez y la adolescencia. La canasta tiene dos componentes: a) el costo de compra de bienes y servicios (alimentos, indumentaria, productos con material absorbente (pañales), gastos en salud y educación, entre otros); y b) el costo del cuidado determinado por el valor monetario de la hora para estas tareas, con base en el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares. Abarca desde los 0 a los 12 años divididos en cuatro segmentos, cada uno con su particularidad según las edades: menores de 1 año; de 1 a 3 años; de 4 a 5 años; y de 6 a 12 años. Puede ampliarse la información en: <https://www.indec.gob.ar>.

Los mensajes transmitidos por diferentes medios de difusión (gráficos y audiovisuales, y también por redes sociales), merecen especial atención cuando se dan a conocer publicidades que –intencionalmente o por llamativa ignorancia– naturalizan roles en el hogar cargados de discriminación. Sin que esto se interprete como una influencia indebida sobre los contenidos que los equipos creativos piensan para difundir las cualidades de bienes y servicios, no puede aceptarse que, con el objetivo de captar más clientes en el mercado, se apele a imágenes o textos marcadamente sesgados, prejuiciosos y también ofensivos, aunque se usen expresiones que a primera vista lucen agradables.

Los sistemas de cuidados deben ocupar un lugar central en las políticas públicas. Aquí no pueden admitirse retrocesos con el argumento de la falta de fondos presupuestarios. Los Estados deben hacer (verdaderamente y no como simple expresión de deseos) el mayor esfuerzo posible, hasta el máximo de los recursos que puedan disponer, incluyendo la cooperación internacional.

Con espíritu democrático, escuchando todas las opiniones, debe darse un debate sobre cuánto recauda el Estado y cómo puede esa recaudación ser más eficaz para reducir la evasión y la elusión. En ese debate no puede estar ausente la necesidad de que los países apliquen regímenes tributarios con formatos más simples y menos engorrosos, en lugar de crear numerosos gravámenes en diferentes niveles (nacional, subnacional), con denominaciones diversas y hechos impositivos similares.

Probablemente, lo más difícil sea poner en discusión el reparto de la carga tributaria. Básicamente: sobre qué sectores de la población recaen en mayor medida los impuestos, para que el perfil tributario sea progresivo. Es de estricta justicia en cualquier país que paguen más quienes mayor patrimonio e ingresos tienen.

Proponer que la tributación incida mayormente sobre las personas con más riqueza e ingresos y también desactivar gastos tributarios en favor de sectores sobre los que no hay justificaciones para que el Estado se prive de recaudar dinero por medio de exenciones –muchas veces irritantes para la sociedad– implica tocar intereses muy poderosos. No siempre las administraciones gubernamentales están dispuestas a modificar el *statu quo*.

No debe dejarse de lado lo que puede aportar la cooperación internacional, por ejemplo, a través del crédito (el buen endeudamiento) contraído con instituciones financieras internacionales, orientado a llevar adelante políticas de desarrollo y, en ese marco, políticas relacionadas con las tareas de cuidado.

Pero no todo es procurar más recursos para invertir en los sistemas de cuidados. Hay que fijar la mirada en cómo gasta el Estado, de modo que se sigan criterios de eficiencia, eficacia, equidad, transparencia activa y rendición de cuentas, no malversando los dineros públicos, no tolerando la corrupción (pública y privada), y aplicando penalidades ejemplares para quienes incurren en estas conductas.

La inversión debe ser adecuada, no solamente en aspectos infraestructurales, educativos o laborales, entre otros, sino también en el ámbito de la seguridad social, contemplando –y nunca estigmatizando– a quienes han dedicado horas, meses, años y décadas de sus vidas a las tareas de cuidado, remuneradas y no remuneradas. Se trata además de una inversión cuyos efectos favorables en términos de rentabilidad social son siempre superiores a las sumas erogadas.

Ahora bien, si la administración de los recursos no fuera correcta, si hubiera señalamientos críticos –planteados objetivamente, no con mirada sesgada– sobre lo que se gasta o invierte, sobre la

idoneidad de las personas a cargo, sobre las metas trazadas y no alcanzadas, o el ineludible deber de transparencia pública, el desafío es hacer que lo incumplido se cumpla, elevando estándares de calidad y mejorando el desempeño. No son recomendables eliminar acciones afirmativas, disminuir el nivel de garantía de los derechos, discontinuar programas, cerrar organismos o degradar su jerarquía.

Cuando crecen (a nivel global y en los países) posicionamientos enfocados en la innecesaridad de las funciones del Estado, la onda expansiva llega irremediablemente a los cuidados, señalándose que son asuntos privados, propios de cada hogar y ajenos a la intervención de los ámbitos públicos. Con base en ese razonamiento, si las mujeres están mayoritariamente ocupadas en tareas de cuidados durante muchos años, sin límites de días y horarios, postergando proyectos educativos, laborales o de bienestar personal, es porque eligieron libremente ese rol.

En los Estados democráticos de derecho, sobre este tema y todos los temas de interés público, la regla nunca puede ser un absoluto “dejar hacer”. Según esta regla, todas las personas, si se lo proponen, podrían construir un proyecto de vida digna. Tienen libertad para ello. Si no lo logran, no será por razones estructurales desventajosas que les afectan muy probablemente desde que nacieron, sino por su exclusiva responsabilidad porque son personas sin iniciativa ni determinación, que en definitiva merecen lo que les toca vivir⁶⁹. El Estado, entonces, nada tiene que hacer allí.

Tener las mismas oportunidades no consiste en otorgar excepciones, privilegios o costosas ayudas focalizadas y

69 Puede ampliarse consultando el informe temático del Relator Especial sobre extrema pobreza y los derechos humanos “Acabar con los círculos viciosos de la pobreza”, 2021. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-poverty/annual-reports>

coyunturales. La igualdad (real) de oportunidades consiste en que todas las personas estén en condiciones de participar, de insertarse, de realizarse, de progresar, independientemente del lugar en que nacieron, de su género, edad o situación económica y social.

El camino para seguir es priorizar el reconocimiento y protección de los cuidados en la agenda pública con marcos legales e institucionales progresivos, participativos, modernos, estables y transparentes⁷⁰.

70 Información adicional:

CEPAL- ONU Mujeres. “El financiamiento de los sistemas y políticas de cuidados en América Latina y el Caribe. Aportes para una recuperación sostenible con igualdad de género”, 2022.

ONU MUJERES. “La emergencia de la agenda de la economía del cuidado y las políticas públicas de cuidado. Reflexiones desde América Latina en tiempos de pandemia”, 2022.

ONU MUJERES. “Preguntas y respuestas: cuidados, sistemas integrales y financiamiento”, 2022.

ONU Mujeres “Publicidad y estereotipos, una relación de alto riesgo”, 2021.

Secretaría de Comercio Interior, Argentina. “Guía de buenas prácticas en las relaciones de consumo con perspectiva de género y diversidades”, 2021.