

Nos complace anunciar la composición del Comité de Gestión de la Alianza Global por los Cuidados, el cual operará de octubre de 2022 a septiembre de 2024. Este Comité será instalado por el Instituto Nacional de las Mujeres de México (INMUJERES) y ONU Mujeres en su calidad de convocantes de la Alianza. Gracias a las organizaciones integrantes de la Alianza que manifestaron interés por ser parte de este órgano de coordinación y gestión estratégica.

Nos complace también compartir la [nota informativa](#) sobre el progreso consolidado por la Alianza en su primer año de gestión. Mediante procesos de co-creación y colaboración, como Alianza hemos generado espacios para avanzar hacia el reconocimiento de los cuidados como un derecho, expuesto la necesidad de crear sistemas integrales de cuidados y asegurar su debida financiación. Además, hemos instalado comunidades de análisis para el intercambio de ideas, conocimiento y experiencias; expandido la visibilidad del trabajo de cuidados en foros multilaterales, los medios de comunicación y las redes sociales, y elevado las voces feministas en el ámbito de la economía de los cuidados.

Estamos orgullosas que, en su primer año de existencia, la Alianza se ha posicionado como una comunidad global pionera y demostrado su potencial como herramienta estratégica para el cambio transformador.

En nombre de la Alianza Global por los Cuidados, desde INMUJERES y ONU Mujeres, agradecemos a las 81 organizaciones provenientes de diferentes sectores que integran esta comunidad y que han contribuido a los logros que les compartimos. Su presencia y activismo son una señal de la creciente importancia que ha adquirido el trabajo de cuidados en la agenda global.

¡El tiempo de los cuidados es hoy!

Alianza Global por los Cuidados

COMPOSICIÓN DEL COMITÉ DE GESTIÓN

	SECTOR	INTEGRANTE
1	Estado	República Argentina
2	Estado	Reino de España
3	Estado	Estados Unidos Mexicanos
4	Organismo de las Naciones Unidas	ONU Mujeres
5	Organización Internacional	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
6	Organización Sociedad Civil	Equipo Latinoamericano de Justicia y Género - ELA Argentina
7	Organización Sindical	Confederación Sindical Internacional
8	Organización Personas Cuidadoras	Federación Internacional de Trabajadoras Domésticas
9	Organización de mujeres de base	Comisión Huairou
10	Filantropía	Fondo Semillas

Alianza Global por los Cuidados
Conferencia Interamericana de Seguridad Social

**AMICUS CURIAE PARA LA OPINIÓN CONSULTIVA DE LA CORTE
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS SOBRE EL DERECHO AL
CUIDADO**

INDICE

I. Presentación	3
I.1 Solicitud para ser consideradas como Amicus Curiae	3
I.2 Interés del Amicus Curiae	3
II. Introducción	4
III. Alcance del derecho al cuidado y la seguridad social	6
A. Definiciones	6
B. Fundamentos normativos: la titularidad del derecho a la seguridad social.....	8
IV. La interdependencia del derecho al cuidado y el derecho a la seguridad social	10
A) La relación cuidado -seguridad social: afectaciones de derechos por relaciones sociales de género.....	11
B. Fundamentos normativos: Recomendaciones y observaciones de organismos de Derechos Humanos sobre el derecho a la seguridad social y su interdependencia con el derecho al cuidado	12
C) Retos y desafíos	16
V. Las obligaciones de los Estados para el ejercicio interdependiente del derecho al cuidado y el derecho a la seguridad social	17
A. Las obligaciones de los Estados mediante sus sistemas de seguridad social.....	18
B. Buenas prácticas.....	19
VI. Petitorio	22
Bibliografía citada	24
ANEXO: Dirección y representación legal de las peticionantes.....	26

I. Presentación

Alvaro Velarca Hernández, con mandato legal de representación adjunto, en representación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (en adelante CISS) y Emilienne De León Aulina, Secretaria Técnica Interina de la Alianza Global por los Cuidados (en adelante AGC) se dirigen respetuosamente a esa Ilustre Corte y manifiestan:

I.1 Solicitud para ser consideradas como Amicus Curiae

Desde la AGC y la CISS venimos a solicitar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH), se admita el presente escrito de Amicus Curiae en el que se desarrollan una serie de consideraciones relevantes respecto de:

- 1.-El alcance del derecho al cuidado y la seguridad social
- 2.- La interdependencia entre el derecho al cuidado y el derecho a la seguridad social.
- 3.-Las obligaciones de los sistemas de seguridad social para el ejercicio interdependiente de los derechos al cuidado y a la seguridad social

Dichas consideraciones, a nuestro criterio, podrían ser de interés para la Corte IDH, al momento de resolver el pedido de Opinión Consultiva relativa a “El contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos”, presentada por la República Argentina el 20 de enero de 2023.

I.2 Interés del Amicus Curiae

La AGC es una plataforma multi actor que articula gobiernos, instituciones internacionales, empresas privadas, academia, organizaciones filantrópicas y organizaciones de la sociedad civil para el aprendizaje mutuo, el intercambio de experiencias y de buenas prácticas para avanzar en la agenda del trabajo de cuidado a nivel global, nacional y local. Surge de una iniciativa de ONU Mujeres y el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) de México y ha incrementado rápidamente su membresía con una importante diversidad de actores. Se trata de una instancia de cooperación novedosa que cuenta con integrantes de trayectoria y experiencia en el abordaje del cuidado, tanto desde el activismo, como de las políticas públicas y la generación de conocimiento.

La AGC cuenta en la actualidad más de 150 integrantes, los cuales incluyen 19 gobiernos nacionales, 20 gobiernos locales, más de 70 organizaciones de la sociedad civil, 22 entidades del sector privado y filantrópicas, y 21 organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de los Estados Americanos (CIM-OEA), la

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ONU MUJERES, entre otros.

La AGC es un referente en materia de incidencia para impulsar la agenda de los cuidados y goza de la legitimidad que le otorgan las trayectorias de sus integrantes.

Por su parte, la CISS, que también es parte de la AGC, tiene además interés de concurrir a nombre propio debido a su especialidad institucional, la seguridad social, pues constituye una institución de cooperación continental con 80 años de trayectoria que reúne a las instituciones de seguridad social del continente americano.

Se trata de un organismo permanente, de carácter técnico especializado, que tiene 90 integrantes pertenecientes a 35 países y territorios de América. En tanto órgano técnico, brinda asistencia técnica, mantiene una oferta académica y promueve la investigación y el intercambio de aprendizajes en el área de la seguridad social

La CISS¹ es un referente en materia de seguridad social desde hace décadas y, en los últimos tiempos, está promoviendo el diálogo y la investigación sobre las intersecciones que se dan entre cuidado y seguridad social.

Desde estas esferas institucionales de acción, nuestro especial interés en presentar este Amicus Curiae es contribuir a poner en evidencia la insoslayable interdependencia del derecho al cuidado con el derecho a la seguridad social, con base en el reconocimiento del cuidado como un derecho humano. La Opinión Consultiva puede resultar trascendental para mostrar a los Estados sus obligaciones en la materia y los retos actuales en el ejercicio del derecho al cuidado y a la seguridad social².

II. Introducción

El cuidado es la provisión de bienestar que permite el sostenimiento de la vida. Las tareas de cuidado son todas aquellas actividades indispensables para la subsistencia, el bienestar y el desarrollo. Abarca la provisión cotidiana de bienestar físico, afectivo y emocional a lo largo de todo el ciclo vital de las personas (CEPAL, 2012).

El cuidado es un trabajo imprescindible para la sobrevivencia de las personas, las sociedades y

¹ La CISS tiene las siguientes finalidades: contribuir y cooperar con el desarrollo de la seguridad social en América; formular declaraciones y recomendaciones en materia de seguridad social, y promover su difusión; impulsar la cooperación e intercambio de experiencias entre las instituciones de seguridad social y con organizaciones afines; fomentar y orientar la capacitación y formación profesional de los recursos humanos al servicio de la seguridad social; investigar, recopilar y difundir los avances y estudios de los sistemas de seguridad social, y cumplir con toda actividad relacionada con sus finalidades que le sea asignada por su Asamblea General.

² Se agradece el apoyo de Flavia Marco Navarro para la elaboración de este documento.

el planeta. Sin embargo, no ha sido históricamente reconocido, aun cuando de manera creciente está siendo cuantificado en muchos países y puesto en valor a escala global en el contexto de la pandemia del COVID-19.

El **cuidado es también un derecho** (Pautassi, 2007), reconocido como tal por los Estados de América Latina y el Caribe en el Compromiso de Buenos Aires, suscrito en el marco de la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. En el Compromiso, los Estados acuerdan: “ Reconocer el cuidado como un derecho de las personas a cuidar, a ser cuidadas y a ejercer el autocuidado .. (párrafo 8)”³

Sin embargo, y a pesar de los importantes avances en materia de reconocimiento del cuidado como derecho de la vasta producción académica regional en torno al cuidado como objeto de políticas públicas, así como el creciente reconocimiento de la centralidad del cuidado para el bienestar de las personas y sociedades a nivel internacional⁴, actualmente existen importantes obstáculos en su ejercicio. Estos retos limitan la dignidad humana y el ejercicio de otros derechos, siendo que estas carencias están fuertemente atravesadas por la desigualdad social.

Los déficits respecto del derecho al cuidado se relacionan con la vigencia de la división sexual del trabajo, que determina una particular organización social del cuidado. Esto hace que la responsabilidad del cuidado recaiga sobre todo en las familias, y al interior de estas, en las mujeres, mayormente de manera no remunerada. La literatura ha mostrado ampliamente los impactos negativos de esta situación sobre los derechos de las mujeres y su desarrollo personal y bienestar. Además de ello, desde la academia y el activismo feminista, así como desde diversos organismos internacionales, se está demostrando que el ejercicio del derecho al cuidado para las poblaciones receptoras queda a expensas del tiempo disponible de las mujeres. Alternativamente, el acceso al cuidado para quienes lo requieren depende del nivel de ingresos de los hogares o del acceso a la seguridad social, normalmente por vías de un trabajo formal.

En otras palabras, el que una persona reciba cuidados depende de si tiene recursos para contratar tales servicios en el mercado, de contar con un empleo formal que le garantice seguridad social, o de si en su familia hay una persona, usualmente una mujer, que se dedique a prestar el cuidado de forma no remunerada. Esto ha producido un círculo de desigualdad social que afecta no solo a las mujeres como prestadoras principales del cuidado, sino también a las poblaciones que reciben cuidados, es decir infantes, niños, niñas, personas adultas mayores, personas con discapacidad y personas enfermas. Por ello, de manera creciente se demanda el papel garante de los Estados.

Apelando al papel del Estado como garante de derechos, en este documento, se abordan las interrelaciones del derecho al cuidado con el derecho a la seguridad social. Este último se reconoció incluso previo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, como es de conocimiento de su Ilustrísima Corte, y consagrado activamente en el Protocolo de San

³ Adoptado por la XV Conferencia Regional de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, 2022.

⁴ Evidenciado por la adopción de la resolución A/RES/77/317 que consagra el 29 de Octubre como Día Internacional de los Cuidados y el Apoyo por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y la resolución A/HRC/54/L.6/Rev.1 sobre “la importancia de los cuidados y el apoyo desde una perspectiva de derechos humanos” por su Consejo de Derechos Humanos.

Salvador.

Con estos antecedentes como contexto, nos abocamos a dos de las preguntas formuladas a su Ilustrísima Corte por el Gobierno Argentino:

A. ¿Cómo deben ser considerados los trabajos de cuidado no remunerado en las prestaciones de la seguridad social a la luz del art. 26 de la CADH y el art. 9 del Protocolo de San Salvador?

B. ¿Cuáles son las obligaciones del Estado en materia de protección social para quienes no cuentan con aportes jubilatorios y dedicaron su vida a cuidar, ya sea remunerada o no remuneradamente?

El documento se estructura en cuatro partes: en primer lugar se definen y fundamentan el derecho al cuidado y a la seguridad social. Asimismo, se argumenta el alcance universal del derecho a la seguridad social, con independencia de la situación laboral de las personas, así como las implicaciones de ello para quienes proveen y reciben cuidados. En segundo lugar, se dará cuenta de la interdependencia de los derechos al cuidado y a la seguridad social. Para ello, se mencionan las consecuencias de las relaciones sociales de género vigentes sobre el ejercicio de estos derechos; a continuación se presentan los fundamentos normativos, recurriendo a observaciones y recomendaciones de organismos de derechos humanos, sobre todo del Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante Comité CEDAW) y del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante Comité PIDESC). También identificamos retos y desafíos para el ejercicio interdependiente de los derechos al cuidado y a la seguridad social. Posteriormente, se identifican y enuncian las obligaciones que consideramos deben cumplir los sistemas de seguridad social para posibilitar el ejercicio interdependiente del derecho al cuidado y del derecho a la seguridad social y se señalan buenas prácticas de políticas vigentes en América Latina al respecto; finalmente se presentan las peticiones que le hacemos a su Ilustrísima Corte. De esta manera, presentamos nuestro aporte y nos ponemos a disposición de la Corte para ampliar o aclarar los puntos aquí abordados

III. Alcance del derecho al cuidado y la seguridad social

A. Derecho al cuidado

El derecho al cuidado tiene una triple dimensión, tal como señala el compromiso adoptado por los gobiernos de América Latina y el Caribe de “*Reconocer* el cuidado como un derecho de las personas a cuidar, a ser cuidadas y a ejercer el autocuidado” (Compromiso de Buenos Aires, párrafo 8)⁵. Este reconocimiento es el punto culmine de un proceso desarrollado a lo largo de 15 años en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe

⁵ Adoptado por la XV Conferencia Regional de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, 2022.

(CRM), órgano que reúne a los gobiernos de la región y que marca una hoja de ruta en materia de la agenda de género y de derechos humanos.

El derecho al cuidado en su triple dimensión fue inicialmente planteado a los gobiernos de la región en la X Conferencia Regional de la Mujer en 2007. Este momento “fundacional”, retomado a partir de la propuesta de Pautassi (2007) por encargo de la CEPAL, posibilitó un giro interpretativo y normativo del cuidado, al constatar su calidad como derecho. Se reconoció que el cuidado no debe ser entendido como un problema, sino como un trabajo –remunerado y no remunerado- y un derecho humano, que, denominado explícitamente como tal o no, es de cumplimiento obligatorio para los Estados (Pautassi, 2021).

Si bien a lo largo de la trayectoria de la CRM se identificaron varios desafíos y obligaciones concretas para los Estados con relación al derecho al cuidado, los contenidos de este derecho ya están desarrollados de forma dispersa en diversos tratados, convenios, recomendaciones, declaraciones de derechos humanos. Como es de conocimiento de su Ilustrísima Corte, estos instrumentos deben leerse e interpretarse en su conjunto, de manera articulada y no de forma aislada. Es decir que, aunque el derecho al cuidado no estuviera nombrado como tal, sus contenidos están incluidos en diversos instrumentos de larga data (Declaración Universal de Derechos Humanos, CEDAW, Convención de derechos del niño, PIDESC, Protocolo de San Salvador y otros).

Adicionalmente, el derecho al cuidado es reconocido específicamente y nombrado como tal en la Convención de Derechos de Personas con Discapacidad y la Convención Interamericana de protección de los derechos de las personas mayores. En efecto, esta última establece que “La persona mayor tiene derecho a un sistema integral de cuidados (artículo 12)”.

En este sentido, afirmamos que el derecho al cuidado está reconocido en los pactos y tratados internacionales “y se ha integrado al *corpus* de derechos humanos. En tanto derecho, impone obligaciones que deben ser cumplidas en el marco de la definición de políticas universales, transversales, con presupuestos regulares e implementadas con enfoque de género, en interdependencia con el conjunto de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), y civiles y políticos. Este reconocimiento, que incorpora el principio de universalidad, marca el inicio de una transformación, ya que el cuidado y las obligaciones que genera para el Estado — y que este a su vez impone a terceros— van a desplazarse del ámbito de las medidas de conciliación trabajo-familia presentes en el mundo del empleo hacia las políticas públicas”. El objetivo es considerar el derecho al cuidado como un derecho integral y no como derecho particularísimo —ya que, en este caso, sería atribuible solo a las mujeres (Pautassi, 2021: 36 y 38).

B. El derecho a la seguridad social

Conceptualmente, la “seguridad social es la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia (OIT, S/F. P. 1 y 2)”

Por otra parte, el derecho a la seguridad social, tal y como se consagra en diversos instrumentos internacionales, incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, sin discriminación, con el fin de obtener protección, mínimamente, frente a la falta de ingresos motivada por enfermedad, invalidez, accidente laboral y enfermedad profesional, maternidad, vejez, muerte de un familiar, apoyo familiar insuficiente o desempleo. Asimismo, se refiere a un conjunto de normas y a determinada infraestructura institucional que conforman un sistema, necesario para realizar este derecho y brindar las coberturas de salud, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, vejez, sobrevivencia, y desempleo, en tanto contingencias mínimas, pero pueden considerarse otras (montepío, acceso a servicios diversos para las familias, canastas de alimentos, etc.).

La seguridad social está claramente definida como derecho fundamental y universal en varios instrumentos internacionales. El reconocimiento del derecho a la seguridad social a nivel global es de larga data; es parte de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) y fue reconocido como derecho por primera vez en la Declaración de Filadelfia de la OIT (1944), relativa a los fines y objetivos de la OIT.

La seguridad social fue reconocida también como un derecho humano en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), que declara en su artículo 22: "toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social (el subrayado es nuestro)", y establece en el párrafo 1 del artículo 25 que toda persona tiene "derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad". Asimismo, este derecho también está establecido en el Convenio 102 sobre seguridad social de la OIT (1952) y en el PIDESC, donde la titularidad del derecho a la seguridad social no está ligada a la condición de trabajadores y trabajadoras remunerados, ni al tipo de trabajo que se realice. La única condición para su acceso y disfrute es la calidad de ser persona.

Su reconocimiento en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos es igualmente explícito en el Protocolo de San Salvador. En efecto, el artículo 9 del Protocolo de San Salvador declara que "toda persona" tiene derecho a la seguridad social y no todo trabajador y trabajadora asalariados, sino persona. Esto establece que el derecho emana de la condición de persona y por tanto obliga a los Estados a garantizar este derecho a toda la población independiente de su situación laboral, incluyendo a aquella población, mayormente mujeres, dedicada al cuidado de forma no remunerada en el seno de sus familias o de forma remunerada en el mercado bajo la categoría de servicios personales, sociales e/o institucionales.

Otro instrumento que consagra este derecho en el sistema interamericano de forma amplia es la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015) que en su artículo 17 dispone "Toda persona mayor tiene derecho a la seguridad social que la proteja para llevar una vida digna (el subrayado es nuestro)". Asimismo, esta convención también establece en su artículo 12 que "Toda persona mayor tiene derecho a un sistema integral de cuidados ..." ⁶

⁶Esta convención muestra la evolución en el lenguaje, incluyendo la nominación del derecho al cuidado,

En el sentido expuesto, la CISS, en su Declaración en el Marco de su 80o Aniversario, Declaración No 115, (2023) a tiempo de ratificar el ejercicio pleno y universal del derecho a la seguridad social, recuerda que: “La ampliación de la cobertura de los sistemas de seguridad social debe considerar todos los grupos poblacionales y todas las formas de trabajo, remunerado y no remunerado, a lo largo de todo el ciclo vital (I. párrafo b, p. 3)”⁷

De otra parte, cabe recordar que el desarrollo progresivo de los derechos, consignado en el artículo 26 de la CADH, obliga a los Estados a tomar medidas y planificar la creación de condiciones para ampliar el ejercicio de un derecho, en función de los recursos disponibles (según el mismo artículo), pero también “hasta el máximo de los recursos disponibles” (según el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador⁸ y el Comité DESC⁹).

A pesar de este marco normativo internacional, los sistemas de seguridad social en América Latina han sido diseñados generalmente para personas trabajadoras asalariadas, con ingresos regulares y suficientes. Estos sistemas, en su gran mayoría, no solo dejan fuera al gran contingente de personas trabajando en el sector informal, donde labora la mayoría de las mujeres económicamente activas, sino que también excluyen a las mujeres que se dedican únicamente al trabajo de cuidados no remunerado en sus hogares. Además, estos sistemas castigan la dedicación al cuidado no remunerado de aquellas mujeres que sí ingresaron al mercado laboral, pues, salvo excepciones, no compensan esta dedicación al cuidado en las historias previsionales (CEPAL, 2016; Huertas, 2016; Marco, 2016 y 2004, en Marco y otras 2019).

IV. La interdependencia del derecho al cuidado y el derecho a la seguridad social

La relación entre cuidado y seguridad social es la de interdependencia de derechos; es decir, no puede ejercerse plenamente uno de ellos sin que esté materializado el otro. Esta interdependencia, integralidad e indivisibilidad de los derechos, se presenta también con la

cuando en el PSS se hablaba del derecho la protección y atención, pero también el paso de “minusválidos” y “ancianos”, a personas con discapacidad y personas mayores.

⁷ Una síntesis de la conferencia puede verse en <https://youtu.be/goYXqtQ0iYc?si=ETHWWOHBHETIRNnE>

⁸ El Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (GTPSS) fue establecido por mandato del art. 19 del PSS para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo y se hizo operativo en mayo 2010 con la designación de personas expertas titulares, y fue encomendado con la tarea de elaborar los indicadores de progreso en el cumplimiento de los Estados de las obligaciones del Protocolo, que son la base sobre la cual los Estados deben elaborar sus informes nacionales. Actualmente, el GTPSS está compuesto por 4 expertos gubernamentales, 2 expertos independientes y la relatora DESCA de la CIDH y realiza el monitoreo a partir de ciclos de informes de países que son enviados cada 3 años, <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/>.

⁹ Observación General No 3 de 1990 disponible en https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html#GEN3

igualdad, que es en sí un derecho cuánto un principio de aplicación transversal, como bien ha señalado el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador.¹⁰

La interdependencia del derecho al cuidado con otros derechos, por ejemplo el de la seguridad social, ha sido poco explorada debido precisamente al carácter invisible e infravalorado del cuidado como trabajo y como fenómeno social a lo largo de la historia.

En el presente apartado se argumenta la insoslayable relación de interdependencia entre los derechos al cuidado y a la seguridad social, presentando observaciones y recomendaciones de comités de derechos humanos sobre el particular. Previamente se sintetiza la afectación que experimenta el ejercicio de ambos derechos a partir de las relaciones sociales de género.

A) La relación cuidado -seguridad social: afectaciones de derechos por relaciones sociales de género

La igualdad de género y la universalidad en la seguridad social implica el ejercicio del derecho al cuidado: que las personas puedan proveer cuidados, es decir ejercer su derecho a cuidar, sin que esto obstaculice su acceso a la seguridad social y su situación y trayectoria al interior de la misma. Esto, a la vez, implica la compensación o el reconocimiento de este trabajo y su debida inclusión dentro de la seguridad social. En otras palabras, la seguridad social debe posibilitar que las personas cuiden o reciban cuidados, sin que esto signifique un conflicto con su empleo e ingresos, y debe hacer factible también que quienes se dedican a cuidar tengan una cobertura de estos sistemas.

En la práctica, las mujeres que se dedican exclusivamente al trabajo de cuidado no remunerado no suelen tener acceso a la seguridad social, a menos que sea en calidad de “carga” o como “dependientes” de una persona trabajadora asalariada formal (usualmente, un varón). Las mujeres que asumen paralelamente el cuidado no remunerado y un empleo remunerado ven afectadas su situación laboral y previsional por su dedicación al cuidado.

El cuidado puede en ciertos contextos ser un servicio prestado dentro de los sistemas de seguridad social o en conexión con estos sistemas. En estos casos, también posibilita el derecho al cuidado de las personas receptoras de cuidados, es decir en su dimensión de recibir cuidados. Este es concretamente el caso de los centros de cuidado infantil (guarderías) en México, que son parte de las coberturas del sistema de seguridad social a cargo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Otro ejemplo es el cuidado provisto a personas mayores en el marco del Programa de Atención Médica Integral (PAMI) en el caso argentino, prestado por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. Sin embargo, los servicios de cuidado son

¹⁰Aprobación de indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador AG/RES. 2713 (XLII-O/12); Indicadores de Progreso: Primer agrupamiento de Derechos (OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.2/11 rev.2); Adopción del Mecanismo de Seguimiento para la Implementación del Protocolo de San Salvador AG/RES. 2823 (XLIV-O/14); Indicadores de Progreso: Segundo Agrupamiento de Derecho (OEA/ Ser.L/XXV.2.1 GT/PSS/doc.9/13).

sobre todo materia de políticas de cuidado, a niveles nacional y locales, y de manera creciente se enmarcan en los sistemas de cuidado¹¹.

El que haya servicios de cuidado dentro de los sistemas de seguridad social, no quiere decir que el cuidado sea en esencia una contingencia, y menos aún un riesgo social cubierto por un esquema de seguridad social en su acepción tradicional. Es un derecho que, al igual que la salud, puede ser garantizado por medio los sistemas de seguridad social, mientras el acceso a ello no dependa de la calidad de trabajador o trabajadora asalariada de las personas.

El derecho tanto a proveer como a recibir cuidados de las personas puede depender también del acceso a la seguridad social, como el pago de licencias por cuidado. No obstante, Las personas que reciben cuidados se ven también afectadas por las limitaciones en el acceso universal a la seguridad social y la actual distribución social del cuidado y por tanto. De esta forma, su derecho a recibir cuidados depende de una familiar, usualmente mujer, con tiempo para cuidarle, o, en algunos casos, de ser parte de una familia con una persona trabajadora asalariada afiliada a sistemas de seguridad social.

Por cierto que, una debida cobertura de las contingencias posibilita, como parte del derecho al cuidado, el ejercicio del autocuidado, pues es factible que una persona cuide de sí misma si tiene atendidas las necesidades de ingreso básico ante desempleo, durante una enfermedad o en un período de maternidad, o cuando está retirada del mercado laboral durante la vejez.

En efecto, el reconocimiento del derecho al cuidado para todas las personas debe considerar también la necesidad de cuidados de quien presta cuidados, impidiendo que se le atribuya una responsabilidad de cuidados que rebase su capacidad de respuesta o le cause daño (Ríos y López, 2018), como sucede con la situación de las mujeres en la seguridad social.

En el sentido expuesto, tal como se muestra seguidamente, se manifiestan diversos organismos y comités del sistema de Naciones Unidas recomendando las medidas necesarias que deben adoptar los sistemas de seguridad social para posibilitar el derecho al cuidado y para incluir a quienes realizan trabajo de cuidados en estos sistemas. Este desarrollo tuvo su correlato tanto en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, como en los países de la región que empiezan a recoger estos aportes de los organismos de derechos humanos y organizaciones internacionales en sus marcos normativos (constituciones y leyes) y en las reformas previsionales, como se mencionará más adelante al recoger algunas buenas prácticas.

B. Fundamentos normativos: Recomendaciones y observaciones de organismos de Derechos Humanos sobre el derecho a la seguridad

¹¹Este es el llamado de la Convención sobre la protección de todos los derechos de las personas mayores; es también la experiencia de buenas prácticas en la región empezando por el caso paradigmático del Sistema Nacional Integrado de Cuidados del Uruguay que está siendo inspiración para sistemas en construcción en otros países.

social y su interdependencia con el derecho al cuidado

La interrelación entre los cuidados y la seguridad social ha sido reconocida a través de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. Tanto en la resolución A/RES/77/317 de la Asamblea General y A/HRC/54/L.6/Rev.1 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, se reconoce que el acceso a servicios de seguridad social contribuye al reconocimiento y redistribución de los cuidados, y el goce de los derechos de las mujeres y de las personas que reciben cuidados y apoyo. Este último insta los Estados a “[aumentar] la inversión en políticas e infraestructuras de cuidados y apoyo a fin de garantizar el acceso universal a servicios asequibles y de calidad para todas las personas, incluidos servicios de cuidado de niños y servicios de salud y apoyo para las personas con discapacidad y las personas de edad, y de garantizar el acceso universal a licencias parentales, de maternidad y de paternidad y a la protección social para todos los trabajadores, tanto de los trabajadores del sector informal como de aquellos que trabajan en formas atípicas de empleo.”

A continuación, se mencionan observaciones y recomendaciones de comités encargados de velar por el cumplimiento de convenios de derechos humanos que coinciden en exhortar a los Estados a lo siguiente: 1) entregar jubilación a quienes dedicaron su vida a cuidar de manera no pagada; 2) reconocer el aporte del cuidado al patrimonio familiar y por tanto considerar este aporte al momento de partición de bienes ante divorcio, incluyendo en estos bienes los fondos previsionales; 3) incluir medidas compensatorias o créditos de cuidado en las cotizaciones de las mujeres que se ausentaron del mercado laboral por razones de cuidado; 4), igualar las condiciones de acceso a la seguridad social de las trabajadoras domésticas remuneradas (cuidado remunerado).

Es decir, que, en estas observaciones y recomendaciones, la seguridad social es interpelada para cumplir una de las dimensiones del derecho al cuidado, que es prestar cuidados, aunque como se verá en el apartado siguiente, hay otra función de la seguridad social que impacta favorablemente en la dimensión de recibir cuidados.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Naciones Unidas, en su Observación General No 6 titulada “Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores”, establece: “A tenor de lo dispuesto en el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en el que se destaca el compromiso de los Estados Partes en asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales, el Comité considera que los Estados Partes deberían prestar atención a 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 pensión de vejez, o que no tengan tampoco derecho a percibir pensiones de viudedad, se encuentren en situaciones críticas de desamparo “ (PIDESC, Observación General No 6, párrafo 20 en Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1995). Por ello, el Comité recomienda otorgar prestaciones no contributivas sin distinción de sexo a entregarse al alcanzar la edad legal de jubilación establecida por las legislaciones. Si bien la recomendación es de carácter general, es decir aplica para todas las personas mayores, el objetivo de la misma

es entregar cobertura a las mujeres que se dedicaron exclusivamente al cuidado de forma no pagada.

Asimismo, en su Observación General No 16 del año 2005 titulada “La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales”, el Comité establece que la no discriminación consagrada en el párrafo 2 del artículo 2 y la igualdad establecida en el artículo 3 del PIDESC constituyen normas que deben leerse conjuntamente entre sí y en relación con cada derecho y artículo del Pacto; subrayando asimismo que la eliminación de la discriminación es esencial para el disfrute de todos los derechos. En las circunstancias actuales, la distribución social del cuidado y la división sexual del trabajo hacen que el trabajo de cuidado recaiga desmedida e injustamente sobre las mujeres, sobre todo de forma no remunerada y al interior de sus hogares, conformando una carga que obstruye el ejercicio de los DESC. Así lo entiende el Comité al identificar los roles de género y las discriminaciones cruzadas (de género con pertenencia étnica, raza, religión, edad, estado civil y otros), como impedimentos para que las mujeres gocen de los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho a la seguridad social.

Por su parte, el Comité CEDAW ha realizado una serie de observaciones y recomendaciones a los Estados partes sobre la situación de las mujeres en los sistemas de seguridad social. Se recogen aquí aquellas que tocan el cuidado, ya sea como parte del trabajo no remunerado, o como trabajo doméstico remunerado. En el primer caso, los organismos de derechos humanos exhortan a los Estados a compensar el cuidado y en el segundo, a igualar las condiciones de acceso a la seguridad social del cuidado remunerado con el resto del empleo asalariado.

Es así que, en el caso de Ecuador, en sus Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados, el Comité, toma nota de las medidas adoptadas por el Estado parte para dar reconocimiento al trabajo doméstico no remunerado y dar a las trabajadoras domésticas remuneradas acceso a la seguridad social, pero observa con preocupación la falta de información acerca de la situación real de esas trabajadoras. En el caso de quienes se dedicaron al cuidado no pagado en sus hogares, el Comité exhorta al Estado a adoptar medidas jurídicas adecuadas para incluir los bienes intangibles (es decir, fondos de pensiones, pagos por cese en el empleo o seguros) acumulados durante la relación de pareja entre los bienes comunes que deberán dividirse a partes iguales cuando se disuelva la relación (Comité CEDAW, 2015), precisamente para compensar a quien se dedicó al cuidado de manera no remunerada al interior de la familia.

Tanto en el caso señalado (Ecuador) como en otros que se mencionan a continuación, el Comité CEDAW hace un reconocimiento del aporte del trabajo no remunerado, que debe ser compensado en caso de partición de bienes ante divorcio, incluyendo en esta compensación a los fondos previsionales. Por tanto, el Comité hace un reconocimiento de que: 1) el trabajo de cuidados no remunerado perjudica la trayectoria previsional de las mujeres, y; 2) esta dedicación al cuidado no pagada debe ser compensada. Este tratamiento de imputar el valor del trabajo no remunerado, en particular el de cuidado, al momento de la partición de bienes por divorcio a los fondos previsionales, ya había sido realizado en la legislación chilena y aun antes en la jurisprudencia de este país, con una sentencia que establece que esta medida tiene carácter

resarcitorio y no asistencial.¹²

Respecto de México, el Comité observa que la legislación civil (federal) excluye del régimen de bienes gananciales a los fondos acumulados para las pensiones de vejez. Es decir, que la legislación establece como opcional el régimen patrimonial de bienes gananciales para el matrimonio, por el cual los bienes adquiridos durante el matrimonio se consideran bienes comunes, que deben dividirse a partes iguales en caso de divorcio, pero esa disposición se limita únicamente a los bienes tangibles (bienes muebles e inmuebles), y no incluye los bienes intangibles ni las prestaciones relacionadas con el empleo (como la pensión o las prestaciones de seguro); y al decir del Comité, tampoco tiene adecuadamente en cuenta las disparidades económicas de los cónyuges debidas a la segregación de los sexos existentes en el mercado de trabajo y al mayor volumen de trabajo sin remuneración que realizan las mujeres, que quedó de manifiesto, señala el Comité, en la Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo (ENUT) realizada en 2009. Por ello, recomienda que el Estado adopte las medidas legislativas necesarias para reconocer los bienes tangibles e intangibles, como la pensión y las prestaciones del seguro, como parte de los bienes gananciales que han de dividirse en caso de divorcio. También exhorta al Estado a que revise el marco jurídico de protección social para garantizar como acceso en pie de igualdad a la seguridad social a las trabajadoras del hogar (Comité CEDAW, 2012).

En relación a Panamá, al igual que en relación a otros países, el Comité manifiesta en sus observaciones finales su preocupación con que el reparto equitativo de los bienes conyugales en caso de divorcio solo se refiere a los bienes tangibles (muebles e inmuebles) y no incluya los bienes intangibles, como los fondos de pensiones y de ahorro y otras prestaciones ligadas al empleo (Comité CEDAW, 2010). Igual preocupación manifiesta respecto de Paraguay y Venezuela, concretamente en este último caso recomendando al Estado que vele porque se amplíe la definición de este régimen y de bienes matrimoniales conjuntos, a manera de compensar a las mujeres por su dedicación al trabajo no remunerado, que incluye el cuidado (Comité CEDAW, 2017 y 2014b).

En cambio, en el caso del Perú, el Comité toma nota de que el régimen de propiedad marital es un régimen de comunidad diferida de gananciales que también tiene en cuenta la contribución no monetaria de la mujer y que incluye bienes inmateriales, como por ejemplo, derechos de pensión, como parte de los bienes que han de dividirse a partes iguales entre los cónyuges. Sin embargo, al Comité le preocupa el desconocimiento de parte de las mujeres de sus derechos económicos y sociales y que no se aplique esta legislación (Comité CEDAW, 2014a).

En un informe más reciente, también con relación a Panamá (Comité CEDAW, 2022), el Comité CEDAW recomienda al Estado establecer un sistema de prestaciones universales de seguridad social para que las mujeres con trabajos relacionados con los cuidados puedan acceder al sistema de seguridad social.

Con menciones más específicas al cuidado, el Informe de la Experta Independiente sobre el

¹²Ley 2055 de 2008 disponible en [https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-7330.html#:~:text=2008%2C%20independientes%2C%20honorarios-,Ley%20N%C2%B0%2020.255%2C%20del%2017%20de%20marzo%20de%202008,APS\)%%20de%20vejez%20e%20invalidez](https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-7330.html#:~:text=2008%2C%20independientes%2C%20honorarios-,Ley%20N%C2%B0%2020.255%2C%20del%2017%20de%20marzo%20de%202008,APS)%%20de%20vejez%20e%20invalidez).

Sentencia de la Corte de Apelaciones de Puerto Montt (Rol 29-2006, de 20.06.06)

Disfrute de todos los Derechos Humanos por las Personas de Edad al Consejo de Derechos Humanos del año 2016 (Naciones Unidas, 2016), da cuenta de la relación entre la autonomía y los cuidados de las personas de edad, con la seguridad social y los derechos de las personas cuidadoras. Recomienda que para evitar la exclusión social y garantizar la igualdad se implementen los centros de cuidado de día y los servicios de cuidado a domicilio, puesto que ambos facilitan el envejecer en el hogar, que figura como la opción preferida por las personas mayores, según el informe. Además, se aboga por la atribución de créditos de cuidado en las historias previsionales de las personas cuidadoras informales de personas de edad, generalmente familiares mujeres, tanto como forma de reconocimiento del trabajo no remunerado, como mecanismo para reducir el riesgo de pobreza al llegar a la vejez de estas cuidadoras.

Igualmente, el Informe del año 2014 del Grupo de Trabajo sobre la Cuestión de la Discriminación contra la mujer en la Legislación y en la Práctica al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, al abordar la igualdad en la seguridad social reconoce que las mujeres en todo el mundo perciben menos jubilaciones y pensiones que los varones por encargarse del cuidado no remunerado, aunado a la reducción de los presupuestos públicos destinados al cuidado. Al efecto recomienda, el otorgamiento de pensiones no contributivas suficientes, la adopción de medidas compensatorias durante los períodos de maternidad y cuidado y establecimiento de anualidades comunes en la pareja.

Los países de la región y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos han hecho eco de las recomendaciones y observaciones señaladas y por tanto, es posible observar un correlato de este desarrollo. Este correlato se aprecia en el trabajo respecto de la aplicación transversal de la igualdad, de la interdependencia de los derechos y de aplicación la metodología del enfoque de derechos a la elaboración de indicadores y estándares.

En el ámbito interamericano de derechos humanos, el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (GTPSS) desarrolló una metodología para evaluar el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de DESC, aprobada por la Asamblea General de la OEA, aportando un importante desarrollo conceptual y práctico sobre la interdependencia de estos derechos.

Es así que, en relación al derecho a la Seguridad Social y el cuidado, los “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de DESC”, presentados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, (CIDH-OEA, 2008) reafirmados y adoptados por el GTPSS (GTPSS, 2015) y aprobados por la Asamblea General de la OEA¹³, establecen como clave para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales:

- El financiamiento a cargo de la seguridad social de las licencias de maternidad y paternidad;
- El porcentaje de personas mayores cubiertas por programas de atención (es decir cuidado);
- La existencia de mecanismos de inclusión para quienes se dedican al trabajo reproductivo, es decir al cuidado no remunerado; y,
- Los requisitos de acceso a la seguridad social para las personas del servicio doméstico

¹³Aprobación de indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador AG/RES. 2713 (XLII-O/12); Indicadores de Progreso: Primer agrupamiento de Derechos (OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.2/11 rev.2); Adopción del Mecanismo de Seguimiento para la Implementación del Protocolo de San Salvador AG/RES. 2823 (XLIV-O/14); Indicadores de Progreso: Segundo Agrupamiento de Derecho (OEA/ Ser.L/XXV.2.1 GT/PSS/doc.9/13).

(cuidado remunerado).

C) Retos y desafíos

Las recomendaciones señaladas plantean importantes soluciones para enfrentar una serie de desafíos que hacen al ejercicio interdependiente del derecho al cuidado y el derecho a la seguridad social. Sin embargo, y a pesar de estas recomendaciones, observaciones y relatorías mencionadas, los sistemas de seguridad social han recogido muy escasamente las necesidades del cuidado y con ello han perjudicado también el ejercicio del derecho a la seguridad social y el derecho al cuidado por parte de todas las personas, y en particular de las mujeres.

Las demandas de cuidado formuladas desde el feminismo y algunos organismos internacionales, la amplia y robusta producción teórica y la evidencia empírica han empujado iniciativas de política pública en torno a los cuidados que representan importantes progresos. Estos avances notables en poco más de una década, no se han reflejado en el campo de la Seguridad Social -ni en sus aspectos político-administrativos ni doctrinarios, pues no se produjo un abordaje del impacto del cuidado con relación al derecho a la Seguridad Social (Marco, Giacometti, Huertas y Pautassi, 2019). Solo recientemente, es posible identificar espacios de debate en donde se cuestionan estos puntos, en específico, como el diseño de la seguridad social ha dejado fuera de consideración el valor del trabajo de cuidados realizado mayoritariamente por las mujeres.¹⁴

En el mismo sentido, el amplio impacto político de las demandas relativas al cuidado no se ha traducido en su incorporación efectiva en los arreglos institucionales necesarios para su reconocimiento y consideración, salvo algunos casos que se mencionan más adelante como buenas prácticas. Es precisamente aquí donde comienzan a visualizarse claramente las asimetrías propias del desarrollo institucional latinoamericano. Incluso, fuera del continente americano, como en España, el proceso de recoger el derecho al cuidado en la seguridad social ha sido lento y no exento de contradicciones (Huerta, 2016).

Estos enormes desafíos se relacionan con el tratamiento del principio de la universalidad, que incluso en la doctrina de la seguridad social ha tenido sus limitaciones, pues se presentaba como “universal” lo formulado para el trabajador varón asalariado con capacidad de cotizar regularmente. El problema intrínseco a esta formulación es la exclusión de quienes no aportan regularmente al sistema, especialmente en el caso de las mujeres, a pesar de ser quienes sostienen centralmente la reproducción cotidiana de la fuerza de trabajo y a los sistemas de seguridad social (Marco, Giacometti, Huertas y Pautassi, 2019).

Por lo anterior, desde la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, se reivindican sistemas de seguridad social universales (CISS, 2023), afirmando que el origen del derecho a la

¹⁴Es el caso de los debates impulsados por la CISS y la Alianza Global por los Cuidados en ciclo de conversatorios que pueden consultarse en: <https://www.youtube.com/watch?v=LcmVpP8WQN8>; <https://www.youtube.com/watch?v=7POzET6-D90> y en <https://www.youtube.com/watch?v=6tyBPzYFnGk&t=2s>

seguridad social debe ser la condición de persona y no la vinculación laboral. Asimismo, recientemente la CISS ha generado documentación y espacios de debate que aportan y van llenando los vacíos doctrinarios y empíricos en la materia.

Además, evidencia recabada que incluye cinco estudios de caso en América Latina, da cuenta de que la dedicación al cuidado no remunerado determina la exclusión y la posición de las mujeres en la seguridad social (si acceden o no, y el tipo y cuantía de las prestaciones). En efecto, los diversos indicadores que se han construido (Marco y otras, 2019)¹⁵ dan cuenta de que en las actuales condiciones, el cuidado no remunerado constituye un obstáculo para el acceso de las mujeres a la seguridad social; y, si logran acceder a la seguridad social, para su continuidad en el sistema y recepción de una cuantía adecuada de las prestaciones. Se aprecia, por ejemplo, que entre las mujeres existe una relación inversamente proporcional entre el número de hijos y la cobertura previsional, relación que no se presenta entre los varones.

Respecto del cuidado remunerado, tal como muestra un estudio reciente de ONU Mujeres, OISS y la OIT (Marco, Giacometti y Huertas, 2022), la gran parte de las trabajadoras domésticas remuneradas de América Latina están excluidas de la seguridad social por distintas razones, en muchos casos debido a formas de discriminación directa en las legislaciones. No obstante, también hay una serie de avances y buenas prácticas que se mencionan más adelante.

Todo esto da cuenta de cómo, lentamente, pero en forma sostenida las instituciones y los Estados van ampliando la comprensión sobre el alcance de la seguridad social respecto al cuidado y en particular, la interdependencia del ejercicio del derecho al cuidado y la seguridad social.

V. Las obligaciones de los Estados para el ejercicio interdependiente del derecho al cuidado y el derecho a la seguridad social

En este apartado se identifican las funciones que deberían cumplir los sistemas de seguridad social para garantizar el derecho al cuidado y posibilitar el ejercicio interdependiente con la seguridad social.

El derecho al cuidado, en su dimensión de recepción del mismo, se manifiesta en las legislaciones de derecho de familia de la región, estableciendo obligaciones al respecto para los y las familiares, aunque se observan escasas facilidades ofrecidas desde los Estados para el cumplimiento de estas obligaciones y pocas obligaciones para los propios Estados en la materia (Marco, 2009 y 2015). Como se ha demostrado anteriormente, los contenidos del derecho al cuidado son también delineados de manera más amplia en la doctrina de Derechos Humanos, con claras obligaciones para los Estados, y cada vez más en el derecho laboral para quienes prestan cuidados.

El ejercicio del derecho al cuidado, en su triple dimensión de cuidar, recibir cuidados y el

¹⁵ Disponible en <https://oiss.org/medidas-compensatorias-de-los-cuidados-no-remunerados-en-los-sistemas-de-seguridad-social-en-iberoamerica/>

autocuidado (Pautassi, 2007, 2019, 2021), interpela también a los sistemas de seguridad social y en particular establece la necesidad de que estos aborden la interdependencia del derecho al cuidado de personas prestadoras y receptoras de cuidado con su derecho a la seguridad social, cumpliendo para ello funciones determinadas que se abordan a continuación.

A. Las obligaciones de los Estados mediante sus sistemas de seguridad social

El cuidado es un derecho en sí mismo, pero su ejercicio, como el en caso de los otros derechos humanos, depende de una serie de condiciones de posibilidad que incluyen el ejercicio de otros derechos. En el sentido expuesto se manifiesta la Conferencia Interamericana de Seguridad Social en su última Declaración: “Debemos promover el reconocimiento del cuidado como un derecho humano y su incorporación como prestación de la seguridad social. Por consiguiente, alentamos el establecimiento y consolidación de sistemas integrales de cuidado a lo largo de todo el ciclo vital. Esto último implica la provisión de cuidados mediante servicios públicos y la valorización e incorporación a los sistemas de seguridad social de las personas que se dedican a esta forma de trabajo remunerado o no” (Conferencia Interamericana de Seguridad Social, III. Párrafo a. P. 4).

Sea cualquiera las prestaciones y servicios operados dentro de los sistemas de seguridad social o en articulación con los mismos, la existencia del derecho al cuidado implica que la consideración del cuidado no debería limitarse a un programa sino ser parte central de la institucionalidad pública y de la política social.

Igualmente, desde el II Encuentro Iberoamericano de Equidad de Género y Seguridad Social convocado por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y la CEPAL en 2017, hasta el V Encuentro realizado el presente año, 2023 se manifiesta la necesidad de sistemas de cuidado y la de integrar a quienes realizan trabajo no remunerado en los sistemas de seguridad social y específicamente, la de compensar el tiempo dedicado al cuidado en las trayectorias previsionales.

Los sistemas de seguridad social deben cumplir al menos cuatro funciones para facilitar el ejercicio de ambos derechos y el consecuente cumplimiento de obligaciones estatales en la materia:

1) Recompensar el tiempo de cuidado de trabajadores y trabajadoras, es decir proveer licencias de cuidado cubiertas por la seguridad social, que vayan más allá de las licencias por nacimiento y adopción de hijos e hijas, abarquen otras etapas de la crianza e incluyan otros motivos de cuidado de familiares además de la maternidad, paternidad, parentalidad (cuidado de familiares mayores por ejemplo).

La cobertura del tiempo para cuidar contribuye a la garantía del derecho al cuidado y a la seguridad social de las personas prestadoras de cuidado, así como al derecho al cuidado de las receptoras, en este caso las familiares de trabajadores y trabajadoras.

2) Compensar el tiempo del cuidado no remunerado en las trayectorias de cotizaciones en los sistemas de jubilaciones y pensiones, así como en otros subregímenes de la seguridad social, es decir integrar mecanismos o medidas que eviten lagunas en las historias previsionales, motivadas por retiros del empleo por razones de cuidado.

3) Equiparar las condiciones de acceso a la seguridad social de las personas trabajadoras domésticas remuneradas con el resto del empleo asalariado.

Esta equiparación conlleva reparar las discriminaciones históricas y exclusiones de las cuidadoras remuneradas, es decir de las trabajadoras domésticas; equiparación que debe incluir tanto los aspectos normativos como los prestacionales tomando en cuenta las particularidades de su labor.

4) Garantizar cobertura a personas dedicadas al cuidado no remunerado, considerando mecanismos no contributivos que hagan frente a la falta de autonomía económica de las mujeres que se dedican exclusivamente al cuidado en sus hogares. Asimismo, asegurar que estas personas cuenten con la información necesaria sobre su derecho a la seguridad social para acceder a ello en igualdad de condiciones.

Esta función de la seguridad social ha sido menos explorada en la región, la figura masiva es la pensión de viudez y el acceso de las mujeres en calidad de carga familiar a las prestaciones de salud y maternidad, que constituye además el paradigma del acceso femenino a las prestaciones sociales, en virtud del vínculo con un trabajador varón. Se trata de un acceso derivado, mientras que los varones acceden por derecho propio. La función que pueden cumplir los sistemas de seguridad social sin embargo es otra. Cabe pensar fórmulas creativas en las cuales las mujeres cuidadoras no remuneradas accedan a estos sistemas por derecho propio y en reconocimiento del gran aporte que hacen a la sociedad con su trabajo de cuidados.

B. Avances y conquistas normativas en la región. Selección de buenas prácticas.

El derecho al cuidado, de acuerdo a lo dicho, interpela distintas áreas del derecho y de las políticas públicas. Así lo han demostrado diversos gobiernos de la región a varias escalas con avances como el icónico Sistema Nacional Integrado de Cuidados de Uruguay, referente a nivel internacional; la consagración explícita del derecho al cuidado en la Constitución Política de la Ciudad de México; la aprobación de la Ley orgánica del derecho humano al cuidado del Ecuador¹⁶ o los avances en materia de urbanismo para ciudades cuidadoras en Bogotá y Medellín en Colombia. Por su parte, México a nivel federal está debatiendo en el Senado de la República una reforma constitucional que incorpore el derecho al cuidado a su máxima norma

¹⁶<https://procuraduria.utpl.edu.ec/NormativaExterna/LEY%20ORG%C3%81NICA%20DEL%20DERECHO%20AL%20CUIDADO%20HUMANO-2-26.pdf>

jurídica¹⁷. Y recientemente, el pasado 18 de octubre el máximo tribunal de justicia federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un fallo histórico, la Suprema Corte reconoció por primera vez el derecho humano al cuidado.¹⁸ El derecho al cuidado también interpela a la seguridad social y existen en la región buenas prácticas que dan cuenta de posibles caminos a seguir. Respecto a las licencias de maternidad y paternidad (tiempo remunerado de cuidado), las mejores prácticas respecto se dan en los casos chileno y colombiano que ostentan la licencia de maternidad por nacimiento más extensa, de 18 semanas; esta licencia es cubierta por la seguridad social. Por su parte, la legislación uruguaya tiene el permiso de paternidad más largo, de dos semanas, cubiertas en su mayoría por la seguridad social y una licencia parental de seis meses cubierta también por la seguridad social.

Sin embargo, las licencias por otras razones de cuidado son menos frecuentes pero igualmente necesarias. Solo cinco países tienen licencias de cuidado de familiares, y uno de ellos sin remuneración. Chile, Costa Rica y México presentan estas licencias cubiertas por la seguridad social, Ecuador por la empresa y Cuba sin remuneración (OIT, 2022), lo cual en rigor no es una licencia sino una excedencia.

Las licencias de cuidado hacen al derecho de cuidar de trabajadores y trabajadoras y al derecho de recibir cuidado de sus familiares.

De otra parte, la inclusión de quienes se dedican exclusivamente a cuidar a la seguridad social ha sido abordada en el Ecuador, que ha implementado un régimen específico dentro de su sistema de seguridad social para el trabajo no remunerado del hogar. Se trata del único caso en la región que tiene un régimen de cobertura especial destinado a esta población. Las personas cuidadoras dadas de alta en este régimen, acceden a una serie de prestaciones de seguridad social con lo cual se encuentran protegidas frente a ciertos riesgos sociales.

Además, en materia de compensación del tiempo del cuidado en las trayectorias previsionales, es decir la adopción de medidas para que el derecho a cuidar sea compatible con el derecho a la seguridad social, hay también ejemplos a considerar.

Varios países han emprendido reformas que integran medidas compensatorias del cuidado. En este sentido, el sistema de seguridad social brasileño prontamente, a inicios de siglo XXI, integró una medida de acción positiva para todas las mujeres que optaran por jubilarse bajo la modalidad de tiempo de contribución, a quienes se les imputa 5 años de contribución. Esta medida compensa todas las formas de cuidado al aplicarse a todas las mujeres que opten por esta

¹⁷La iniciativa, ya aprobada por la Cámara de Diputados, fue presentada el 26 de noviembre de 2020 ante la Cámara de Senadores, quienes la turnaron a las comisiones de Puntos Constitucionales (Primera Comisión), Para la Igualdad de Género (Comisiones Unidas), Estudios Legislativos Segunda (Comisiones Unidas).

¹⁸ La Primera Sala reconoció que todas las personas tienen el derecho a cuidar, a ser cuidadas y al autocuidado. Además, determinó que el derecho al cuidado no debe ejercerse a costa de la salud, el bienestar o el plan de vida de quienes cuidan; especialmente de aquellas personas que, por razones de género, han estado histórica y culturalmente vinculadas a estas labores. Comunicado de prensa de la SCJN disponible en <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7568>

modalidad de jubilación, ya que no existe otro filtro o demostración requerida.

Posteriormente, Uruguay, Chile y Bolivia integraron medidas de compensación por hijos e hijas, es decir, en estos casos se compensa el cuidado en la maternidad. En estos países, diferentes tipos de sistemas de pensiones han integrado medidas de compensación por el cuidado, es decir, que estos mecanismos operan en estructuras jurídicas e institucionales muy diversas. Por tanto, no resulta posible una comparación estricta entre mecanismos de compensación en sí de forma aislada del diseño de los sistemas y sus contextos. Sin embargo, cabe señalar que resultan relevantes algunos aspectos a considerar:

- El tipo de sistema que se insertan y la redistribución e inclusión que posibilitan;
- El carácter universal o focalizado del mecanismo de compensación;
- Si compensan el cuidado o solo la maternidad, pues lo ideal es que se compensen todas las formas de cuidado y no sólo la crianza;
- La base de cálculo (Marco y otras, 2019).

La experiencia más nueva en la materia es la de la República Argentina, que reconoce un año de cotizaciones por cada hijo o hija nacido vivo o adoptado, un año adicional si presenta alguna discapacidad y dos años para beneficiarias de la Asignación Universal por Hijo (AUH)¹⁹. Esta experiencia es sumamente nueva como para ser evaluada a detalle, pero se le observan resultados desde ya positivos. Asimismo, se ha destacado otra experiencia a nivel local en México, donde como parte del sistema de protección social del municipio de Iztapalapa en la Ciudad de México, se entrega una prestación económica a personas cuidadoras no remuneradas (Jiménez Brito, 2023)²⁰.

Por último, en materia de buenas prácticas para la integración en condiciones igualitarias de las trabajadoras domésticas remuneradas, se destacan los casos de Costa Rica, Colombia, Chile y Uruguay, estos incluyen desde la equiparación de derechos, hasta trámites amigables, la posibilidad de cotización multi-empleo y campañas sostenidas de difusión de información y de fiscalización. De igual manera, recientemente en México y atendiendo a un recurso interpuesto ante la Suprema Corte de Justicia, la Corte le ha ordenado al Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) iniciar un programa, que ya está en su segunda fase, para equiparar las condiciones de las trabajadoras domésticas remuneradas en la seguridad social (Marco, Giacometti y Huertas, 2022), involucrando los consecuentes cambios legislativos.

Con esta evidencia a nivel comparado, queda claro como los Estados nacionales y subnacionales, han avanzado en articular diferentes respuestas públicas (programas, políticas o sistemas) respecto al problema del cuidado y su relación con la seguridad social. Estas respuestas públicas dan cuenta de la centralidad de la agenda política de los cuidados en América Latina, región absolutamente pionera en la conquista del derecho al cuidado y su reconocimiento

¹⁹ 16 Es una transferencia monetaria mensual por cada hijo o hija desde el embarazo hasta los 18 años cuyos progenitores no tienen empleo formal o están desocupados. Más información en <https://www.argentina.gob.ar/justicia/derechofacil/leysimple/seguridad-social/asignacion-universal-por-hijo#:~:text=Es%20una%20suma%20mensual%20que,hijo%20o%20hija%20tiene%20discapacidad.>

²⁰El estudio también aborda los mencionados casos de Ecuador y Uruguay. Disponible en <https://ciss-bienestar.org/2023/02/27/politicas-de-cuidados-y-seguridad-social/>

como tal en diferentes legislaciones.

VI. Petitorio

En función de lo expuesto en el presente documento, solicitamos a su Ilustrísima Corte:

- 1) Tomar en consideración para su análisis los argumentos esgrimidos en este documento respecto de la Solicitud de Opinión Consultiva presentada por la República Argentina sobre el contenido y alcance del cuidado como derecho humano.
- 2) Reconocer explícitamente la interdependencia de los derechos al cuidado y a la seguridad social, en el mismo sentido que el cuidado como un derecho autónomo fortalece el ejercicio de otros derechos.
- 3) Interpretar en el sentido más amplio el derecho humano al cuidado, que también implica la cobertura de necesidades para alcanzar una vida digna y el reconocimiento del trabajo que implica. Esto para que los Estados parte de la CADH cuenten con elementos suficientes para contemplarlo dentro del derecho nacional, que al mismo tiempo permitirían una ampliación del derecho a la seguridad social en el marco del protocolo de San Salvador; es decir, que el reconocimiento del cuidado como derecho autónomo promueve otros procesos de fortalecimiento en la seguridad social.
- 4) En caso de considerarlo procedente, tomar en cuenta a la CISS dentro de los organismos internacionales que han emitido observaciones respecto de la Opinión Consultiva que nos ocupa, teniendo en cuenta que nuestras Declaraciones y Recomendaciones han sido punto de referencia para orientar la seguridad social de cada país americano que forma y ha formado parte de nuestra membresía en los últimos 80 años.
- 5) Recomendar a los Estados que los sistemas de seguridad social del continente puedan cumplir las cuatro funciones señaladas en este documento para garantizar el derecho al cuidado y posibilitar su ejercicio interdependiente con el derecho a la seguridad social, es decir:
 - i. **Recompensar el tiempo de cuidado de trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares**, es decir licencias de cuidado, más allá de las licencias de maternidad y paternidad, cubiertas por la seguridad social;
 - ii. **Compensar el tiempo de cuidado no remunerado en las trayectorias de cotizaciones** en los sistemas de jubilaciones y pensiones;
 - iii. **Equiparar las condiciones de acceso de las trabajadoras domésticas remuneradas**, garantizando su acceso a la seguridad social;
 - iv. **Garantizar cobertura a personas dedicadas al cuidado no remunerado**
- 6) Explicar las implicancias que el reconocimiento del derecho humano al cuidado, con

estándares de derechos humanos e independiente de la situación laboral de las personas, tiene en la reconsideración del derecho a la seguridad social, considerando que hay indicadores diseñados y desarrollados en el espacio del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que pueden ampliarse para el monitoreo y seguimiento de las obligaciones en la materia.

Desde la AGC y la CISS nos ponemos a disposición de su Ilustrísima Corte para lo que considere pertinente.

Por la AGC



Emilienne De León Aulina
Secretaria Técnica Interina

Por la CISS



Alvaro Velarca Hernández
Secretario General

Bibliografía citada

- CEPAL, 2018, Panorama Social de América Latina 2017, Santiago de Chile, CEPAL
- Comité para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer-----
(2010) Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer –Panamá, 45° período de sesiones 18 de enero a 5 de febrero de 2010

(2012). Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer –México, 52° período de sesiones 9 a 27 de julio de 2012

(2014a). Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados del Perú, julio de 2014

(2014b). Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de la República Bolivariana de Venezuela-
Noviembre

(2015). Observaciones finales sobre los informes periódicos octavo y noveno combinados del Ecuador

(2017). Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay, Nov 2017

(2022). Observaciones finales sobre el octavo informe periódico de Panamá.
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social (2023). Declaración en el Marco del 80o Aniversario de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. Declaración No 115 sobre el acceso universal al ejercicio pleno del derecho a la seguridad social.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008). Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de DESC.
- Huertas Bartolomé, Tebelia Coord (2016) La equidad de género en las legislaciones de Seguridad Social Iberoamericanas,
- Jiménez Brito, Lourdes (2023). Políticas de cuidados y seguridad social. Sistematización de buenas prácticas que reconozcan el trabajo de cuidado como vía de acceso a las prestaciones de la seguridad social, Conferencia Interamericana de Seguridad Social
- Jiménez, Mariela y Giaconi, Carolina (2021). ¿Porqué debe incorporarse el derecho al cuidado en la futura Constitución? Una reflexión desde el cuidado no remunerando de personas en situación de dependencia, Revista del Departamento de Trabajo Social, Universidad Alberto Hurtado
- Marrades, Ana (2016). *Los nuevos derechos sociales: El derecho al cuidado como fundamento del pacto constitucional*. UNED., Revista de Derecho Político. No 97. Septiembre-Diciembre 2016
- Marco Navarro, Flavia; Giacometti, Claudia y Huertas, Tebelia (2022). El acceso de las personas trabajadoras domésticas a la seguridad social en Iberoamérica, OISS, ONU Mujeres, OIT
- Marco Navarro, Flavia y Bellot, Carlos (2022). Distribución de competencias para la garantía del derecho al cuidado, Informe de consultoría inédito ONU Mujeres, Bolivia
- Marco Navarro, Flavia; Giacometti, Claudia; Huertas, Tebelia y Pautassi, Laura (2019), *Las medidas compensatorias de los cuidados no remunerados en los sistemas de seguridad social en Iberoamérica*, Madrid, OISS, disponible en <oiss.org/medidas-compensato

Marco Navarro, Flavia (2016). La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina, Serie Asuntos de Género, CEPAL

Marco Navarro, Flavia (2015). Family laws in Latin America, International Expert Group Meeting “Family Policy Development: Achievements and Challenges” United Nations, New York, 14 to 15 May 2015

Marco Navarro, Flavia (2009). Legislación comparada en materia de familias. Los casos de seis países latinoamericanos, Serie Políticas Sociales No 149, Santiago de Chile, CEPAL

Marco Navarro, Flavia Coord (2004). Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género, Cuadernos de la CEPAL No 90, Santiago de Chile, CEPAL

Naciones Unidas (2016) Informe de la experta independiente sobre el disfrute de todos los derechos humanos por las personas de edad, Consejo de Derechos Humanos, 33er período de sesiones

Naciones Unidas (2015). Informe de la relatora especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, Asamblea General, Septuagésimo período de sesiones, A/70/297

Naciones Unidas (2014). Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica, Consejo de Derechos Humanos, 26º período de sesiones

Organización de Estados Americanos (2018). Guía para la elaboración y presentación de indicadores de progreso para el Protocolo de San Salvador, Grupo de Trabajo para Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador

Organización de Estados Americanos (2015). Indicadores de Progreso para la Medición de Derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, Segunda Edición

Pautassi, Laura (2021). *El derecho humano al cuidado. Su relevancia constitucional*. En: Las tramas del cuidado en la nueva Constitución, Centro de Estudios de la Mujer, Juntas en Acción, Comunidad Mujer, Humanas, Unión Europea, Santiago de Chile.

Organización Internacional del Trabajo (2022). Los cuidados en el trabajo. Invertir en licencias y servicios de cuidado para una mayor igualdad en el mundo del trabajo.

Organización Internacional del Trabajo (S/F). Hechos concretos de la Seguridad Social

Pautassi, Laura (2021). *El derecho humano al cuidado. Su relevancia constitucional*. En: Las tramas del cuidado en la nueva Constitución, Centro de Estudios de la Mujer, Juntas en Acción, Comunidad Mujer, Humanas, Unión Europea, Santiago de Chile.

Pautassi, Laura (2019). “El cuidado: de cuestión problematizada a derecho. Un recorrido estratégico, una agenda en construcción”. En: *El trabajo de cuidados: Una cuestión de derechos humanos y políticas públicas*, Ciudad de México, ONU Mujeres

Pautassi, Laura (2007). El cuidado como cuestión social desde el enfoque de derechos. *Serie Mujer y Desarrollo* N° 87, (CEPAL) Santiago de Chile: 2007, CEPAL

Rico, María Nieves y Claudia Robles. Políticas de cuidado en América Latina Forjando la igualdad”, serie *Asuntos de Género*, N° 140 (LC/L.4226) Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.