



OBSERVACIONES ESCRITAS

WIEGO (Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando)

EN EL MARCO DE LA SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA SOBRE EL CONTENIDO Y ALCANCE DEL CUIDADO COMO DERECHO HUMANO Y SU INTERRELACIÓN CON OTROS DERECHOS

Contenido

| | | |
|------|--|----|
| I. | Introducción y contexto | 1 |
| II. | Relevancia y precisión de la contribución de WIEGO a la Opinión Consultiva | 3 |
| III. | Desarrollo de las temáticas | 5 |
| A) | Conceptualización, desarrollo y alcance del derecho al cuidado como derecho humano autónomo..... | 5 |
| 1) | El derecho al cuidado directo e indirecto de otras personas dependientes | 7 |
| 2) | El derecho al autocuidado..... | 11 |
| 3) | Las garantías sociales en que se realiza el cuidado | 11 |
| 4) | La gestión de brindar cuidados en condiciones de igualdad y sin discriminación | 16 |
| B) | La interrelación de los cuidados con otros DESCAs | 20 |
| 1) | Diagnóstico del trabajo doméstico de cuidados | 21 |
| 2) | Derechos laborales de las personas trabajadoras del cuidado | 24 |
| 3) | Seguridad social de las personas trabajadoras del cuidado | 25 |
| 4) | Obligaciones en materia de DESCAs a la luz de la CADH, aplicables al derecho al cuidado | 35 |
| C) | Derecho al acceso a los cuidados para las personas trabajadoras en el empleo informal..... | 42 |
| 1) | El empleo informal: conceptos, diagnóstico y políticas públicas | 43 |
| 2) | Servicio universal de cuidado infantil..... | 47 |
| 3) | Marco jurídico: hacia una normativa en la garantía de cuidados para el empleo informal ... | 50 |
| IV. | Reflexión final..... | 54 |
| V. | Anexos WIEGO | 55 |

I. Introducción y contexto

De conformidad con el artículo 73.3 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), y atendiendo la convocatoria abierta para participar en este proceso, WIEGO (*Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando*) se permite remitir sus observaciones escritas¹.

La solicitud de Opinión Consultiva (OC) presentada por la República de Argentina ante la Corte IDH sobre “*el contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos, a la luz de la citada Convención y otros instrumentos internacionales de derechos humanos*”, señala que las consideraciones que motivan la solicitud responde a la oportunidad para enfrentar las bases de la desigualdad de género y acercarnos a estándares más justos y equitativos en materia de cuidados, por lo que se solicita a la Corte IDH que tenga a bien determinar con mayor precisión los alcances del cuidado como derecho humano, así como las obligaciones que, al respecto, son exigibles a los Estados.

A manera preliminar, cabe señalar que en la actualidad la Corte IDH no ha evaluado casos relacionados propiamente con los cuidados, donde se reconozca éste como un derecho humano, por lo que el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH) no cuenta con estándares concretos en la materia, particularmente derivados de la jurisprudencia de la Corte IDH. Sin embargo, en el ámbito interamericano se precisan algunos abordajes puntuales en el marco de la Comisión Interamericana de Mujeres² (CIM), así como otros de gran relevancia en el ámbito universal. De tal forma, esta opinión consultiva presenta una gran oportunidad para que, fuera del sistema de casos contencioso, la Corte IDH se pronuncie sobre este importante derecho. Ello además, con la potencialidad de generar un impacto amplio a nivel regional, sobretodo derivado de la aplicación de la doctrina del control de convencionalidad, conforme a la cual las autoridades internas deberán aplicar los estándares desarrollados en ésta en su derecho doméstico, así como el impacto que la misma pueda generar a los derechos humanos a nivel comparado internacional.

Es preciso también señalar que, si bien la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) no incluye ninguna disposición explícita sobre este derecho, la Corte IDH se ha caracterizado por interpretar su marco jurídico de manera amplia, sistemática y evolutiva, dotando de contenido las normas del tratado, en consideración

¹ Las presentes observaciones fueron preparadas por WIEGO con la colaboración de *Jorge F. Calderón Gamboa*, Experto Independiente de la ONU en derechos humanos y DESCA.

² Ley Modelo Interamericana de Cuidados. Enlace: <https://www.oas.org/es/cim/docs/LeyModeloCuidados-ES.pdf>

del *corpus juris* en la materia, logrando con ello importantes avances en la protección de los derechos humanos y, particularmente, de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), como puede acontecer en este particular.

Por lo que en WIEGO estamos convencidas de que la Corte IDH no sólo cuenta con herramientas argumentativas avanzadas y sofisticadas en materia de derechos humanos para dar respuesta precisa a los planteamientos de esta solicitud de OC, sino que también para generar estándares amplios y de calidad que brinden una protección integral a la temática de cuidados frente a sus diferentes dimensiones.

II. Relevancia y precisión de la contribución de WIEGO a la Opinión Consultiva

Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por su sigla en inglés) es una red mundial dedicada a promover el empoderamiento de las personas trabajadoras – particularmente de las mujeres– en situación de pobreza en la economía informal para garantizar sus medios de sustento. Creemos que todas las personas trabajadoras deben tener los mismos derechos, oportunidades económicas y protecciones, y poder expresarse en un plano de igualdad. Para promover el cambio, WIEGO contribuye con el mejoramiento de las estadísticas, la construcción de nuevos conocimientos sobre la economía informal, el fortalecimiento de redes de organizaciones de personas trabajadoras en empleo informal, así como de sus capacidades; y, en conjunto con estas redes y organizaciones, busca influir en las políticas locales, nacionales e internacionales. Conozca más en: espanol.wiego.org.

En este sentido, la economía informal incluye a las personas trabajadoras que no cuentan con protección social por vía del empleo y a empresas que no están constituidas o registradas. Las estadísticas globales sobre las cifras de empleo informal (OIT 2018) muestran que un 61 % de todas las personas trabajadoras del mundo trabajan en empleo informal, que representan 2 mil millones de personas³.

En Latinoamérica y el Caribe se registra el 54% de la población en la informalidad. De esa población, el 55% son mujeres y 53% son hombres. Esta diferencia de género se

³ Por su parte, en todo el mundo, el 76,2% del tiempo dedicado al trabajo de cuidados no remunerado está a cargo de mujeres (OIT, 2019).

incrementa en mayor medida en la informalidad que está fuera de la agricultura (52% v. 47%)⁴.

Desde WIEGO hemos venido trabajando directamente por mejorar las condiciones de las personas trabajadoras informales en el empleo doméstico, incluyendo el personal de cuidados, así como para procurar servicios de cuidado infantil de calidad para los trabajadores y las trabajadoras de la economía informal. También hemos emitido distintas publicaciones sobre la materia, las cuales resaltaremos en las presentes observaciones.

Es en este sentido que, si bien la solicitud plantea cuatro grandes temas que se subdivide a su vez en 19 preguntas, nuestra contribución al proceso de la presente opinión consultiva versará sobre tres puntos en particular; a saber:

a. Tema A. Conceptualización, desarrollo y alcance del derecho al cuidado como derecho humano autónomo⁵;

b. Tema D. La interrelación de los cuidados con otros DESCAs.

Sobre este particular se advierte una pregunta específica sobre los derechos de las personas trabajadoras que realizan cuidados remunerados (trabajadoras domésticas) y las obligaciones de los Estados⁶.

c. Tema complementario. *Acceso de las personas trabajadoras informales a los sistemas de cuidado*

Si bien la solicitud no plantea la temática del empleo informal de manera explícita, consideramos que dicha perspectiva debe ser abordada por la Corte IDH, pues resulta fundamental para la región americana un desarrollo puntual sobre *el acceso de las personas trabajadoras informales a los sistemas de cuidado*, ya que siendo que, por lo general éstas no cuentan con garantías sociales, y se ven imposibilitadas de disponer

⁴ Bonnet, Florence, Joann Vanek and Martha Chen. 2019. Women and Men in the Informal Economy – A Statistical Brief. Manchester, UK: WIEGO, págs. 10 a 15.

⁵ *¿Son los cuidados un derecho humano autónomo consagrado en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos? En caso afirmativo, ¿Cómo entiende la Corte el derecho de las personas a cuidar, a ser cuidadas y al autocuidado? ¿Qué obligaciones tienen los Estados en relación con este derecho humano desde una perspectiva de género, interseccional e intercultural y cuál es su alcance?*

⁶ *¿Cuáles son los derechos de los trabajadores y las trabajadoras que realizan cuidados de forma remunerada y cuáles son las obligaciones del Estado para con ellos/as a la luz del art. 26 de la CADH y de los arts. 3, 6, 7 y 9 del Protocolo de San Salvador?*

de servicios de cuidado de manera integral, con implicaciones diversas. Por lo que, siendo que el empleo informal es un componente correlacionado con la necesidad de los cuidados, la falta de inclusión de esta perspectiva haría incompleta la integralidad de esta opinión consultiva.

III. Desarrollo de las temáticas

A) *Conceptualización, desarrollo y alcance del derecho al cuidado como derecho humano autónomo*

En relación con esta temática, la solicitud de OC despliega las siguientes preguntas:

¿Son los cuidados un derecho humano autónomo consagrado en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos? En caso afirmativo, ¿Cómo entiende la Corte el derecho de las personas a cuidar, a ser cuidadas y al autocuidado? ¿Qué obligaciones tienen los Estados en relación con este derecho humano desde una perspectiva de género, interseccional e intercultural y cuál es su alcance?

A continuación se desarrollan algunas reflexiones en torno al derecho al cuidado, a fin de contribuir con dichos planteamientos.

En relación con la conceptualización del trabajo de cuidados, es preciso primeramente definir qué actividades comprende éste.

Así, de conformidad con la *Organización Internacional del Trabajo* (OIT)⁷ el **trabajo de cuidado** consiste en dos tipos de actividades superpuestas: las *actividades de cuidado directo, personal y relacional*, como dar de comer a un bebé o cuidar de un cónyuge enfermo, y las *actividades de cuidado indirecto*, como cocinar y limpiar.

El *trabajo de cuidados no remunerado* son los cuidados prestados por cuidadoras y cuidadores no remunerados sin recibir una retribución económica a cambio. La prestación de cuidados no remunerada se considera un trabajo, por lo que es una dimensión fundamental del mundo del trabajo⁸.

⁷ El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2019

⁸ OIT, 2018j.

Por su parte, el *trabajo de cuidados remunerado* es realizado por trabajadores y trabajadoras del cuidado a cambio de una remuneración o con ánimo de lucro. Estos comprenden una gran diversidad de trabajadores de los servicios personales, como el personal de enfermería, el personal médico, y los trabajadores y trabajadoras del cuidado personal. Las trabajadoras y trabajadores domésticos, que prestan cuidados tanto directos como indirectos en los hogares, también integran la fuerza de trabajo dedicada a la prestación de cuidados.

De conformidad con la *Ley Modelo Interamericana de Cuidados* (LMIC) se entenderá por trabajo de cuidados el amplio conjunto de actividades cotidianas de gestión y sostenibilidad de la vida, que se realizan dentro o fuera del ámbito del hogar, y que permiten el bienestar físico, biológico y emocional de las personas, y en especial, de aquellas que carecen de autonomía para realizarlas por sí mismas. El trabajo de cuidados comprende *el autocuidado, el cuidado directo de otras personas, la provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado y la gestión del cuidado*⁹.

Según la *Guía de Implementación* de la LMIC¹⁰, tres son las premisas básicas de la nueva resignificación de los cuidados:

- En primer lugar, los cuidados dan cuenta de nuestra vulnerabilidad: son parte de nuestra condición humana.
- En segundo lugar, los cuidados son la respuesta a nuestras dependencias. Ser dependiente es parte de la naturaleza humana: no es una situación excepcional ni el resultado de decisiones o actuaciones individuales. Es una característica intrínseca a las personas, una característica que cambia a lo largo del ciclo vital.
- Eso lleva a la tercera premisa: los cuidados sostienen el sistema económico. El trabajo de cuidados, además de sostener y reproducir la vida diaria y generacional, participa de manera relevante en la reproducción de la fuerza de trabajo, absolutamente necesaria para la producción y la continuidad del sistema económico.

Respecto del ***cuidado como derecho humano***, corresponde señalar que la LMIC define que toda persona, en atención a su situación de dependencia, tiene derecho a recibir cuidados de calidad para garantizar su desarrollo integral a lo largo de su ciclo

⁹ Ley Modelo Interamericana de Cuidados. Comisión Interamericana de Mujeres y EuroSocial. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/II.6.33). Art. 4.

¹⁰ Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana de Cuidados, Comisión Interamericana de Mujeres. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/II.6.36).

vital y a brindar cuidados en condiciones de igualdad, dignidad, corresponsabilidad y autocuidado¹¹.

Por ende, como derecho, se debe considerar que el Estado tiene un rol de garante, siendo que la redistribución, reducción, regulación y provisión de los cuidados es parte integral del Estado de bienestar y el sistema de protección social, por lo que se entenderá como servicio esencial. El Estado como promotor del bienestar colectivo y como garante de los derechos humanos, debe velar por la erradicación de la discriminación en materia reproductiva que genera una carga desproporcionada del trabajo de cuidados para las mujeres y desigualdades estructurales de género que perpetúan el círculo de la pobreza, la marginación y la desigualdad¹².

En consecuencia, resulta necesario precisar que el **derecho al cuidado** desde una perspectiva de derechos humanos, tendría entonces al menos cuatro dimensiones.

1. El derecho al cuidado directo e indirecto de otras personas dependientes como serían niños, niñas y adolescentes, personas mayores y con discapacidad;
2. El autocuidado relacionado con los derechos a la salud integral;
3. Garantías sociales en que se realiza el cuidado;
4. La gestión de brindar cuidados en condiciones de igualdad y sin discriminación.

A continuación se apuntan de manera breve algunos aspectos a considerar a fin de identificar estas dimensiones del derecho al cuidado en el marco de la CADH.

1) El derecho al cuidado directo e indirecto de otras personas dependientes

Como derecho humano, éste se desprende claramente de los *derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA)*. Así, desde la *Declaración Universal de Derechos*

¹¹ LMIC. Art. 5

¹² LMIC. Art. 6.

Humanos se estableció que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales¹³.

Por su parte, la *Convención sobre los Derechos del Niño* señala que los Estados partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño, prestarán a los padres y a los tutores legales la asistencia apropiada para el cumplimiento de sus responsabilidades en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños y el apoyo a sus familias, y tomando en consideración que los Estados deben promover que los padres y cuidadores sean conscientes de la necesidad de respetar los derechos humanos de los niños y el derecho de todos los niños a vivir en el seno de su familia y su comunidad¹⁴.

Así, el artículo 19 de la CADH establece que *“Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”*.

En este sentido, esta primera dimisión en relación con los derechos de la infancia quedaría claramente anclada en el artículo 19 de la propia CADH y a la luz del *corpus iuris* internacional en la materia.

Los artículos 15.3 y 16 del *Protocolo Adicional a la CADH sobre DESC* (Protocolo de San Salvador) reconocen el derecho a la constitución y protección de la familia, así como de la niñez, incorporando diversas disposiciones en las que el Estado debe brindar su protección de garante a los NNA¹⁵.

En cuanto a las *personas mayores*, la *Convención Interamericana sobre la protección de los Derecho Humanos de las personas mayores*¹⁶ (Convención personas mayores)

¹³ ONU. Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. Art. 25.2.

¹⁴ Convención de los Derechos del Niño (1981), artículos 3°, 4°, 18°, 23°, 30° y 24° inciso 2.

¹⁵ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales: “Protocolo de San Salvador”: Suscrito en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el décimo octavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General. Ver Art. 15.3, incisos a), b), c) y d).

¹⁶ Convención Interamericana sobre la protección de los Derecho Humanos de las personas mayores 06/15/2015; Cuadragésimo Quinto Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General. Entrada en vigor: 1/11/2017, 11 de enero de 2017. Art. 6.

establece en su artículo 6 que *“Los Estados Parte tomarán medidas para que las instituciones públicas y privadas ofrezcan a la persona mayor un acceso no discriminatorio a cuidados integrales, incluidos los cuidados paliativos, eviten el aislamiento y manejen apropiadamente los problemas relacionados con el miedo a la muerte de los enfermos terminales, el dolor, y eviten el sufrimiento innecesario y las intervenciones inútiles, de conformidad con el derecho de la persona mayor a expresar el consentimiento informado.”*

Además, en su artículo 12 se establece los derechos de la persona mayor que recibe servicios de cuidado a largo plazo, destacando que: *“La persona mayor tiene derecho a un sistema integral de cuidados que provea la protección y promoción de la salud, cobertura de servicios sociales, seguridad alimentaria y nutricional, agua, vestuario y vivienda; promoviendo que la persona mayor pueda decidir permanecer en su hogar y mantener su independencia y autonomía”.*

El artículo 17 del *Protocolo de San Salvador* establece que toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados parte se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica.

La *Resolución del Consejo de Derechos Humanos sobre la Importancia de los cuidados y el apoyo desde una perspectiva de derechos humanos*¹⁷ (Resolución de la ONU sobre cuidados), reconoce que:

“Las personas de edad se enfrentan a una serie de obstáculos específicos para el disfrute de sus derechos humanos, entre ellos la falta de acceso a una asistencia sanitaria de calidad, a los cuidados y el apoyo a largo plazo y a los cuidados paliativos, la accesibilidad y el trabajo de cuidados no remunerado, y poniendo de relieve la importancia de promover comunidades y entornos inclusivos y favorables para las personas de edad y de proporcionar a estas personas diversos servicios de apoyo que promuevan su dignidad, autonomía e independencia para que puedan permanecer en su hogar a medida que envejecen, respetando sus preferencias personales.”

Sobre los derechos de las personas mayores, esta Corte IDH ya se ha pronunciado de manera destacada en el caso *Poblete Vilches Vs. Chile*, particularmente respecto del

¹⁷ ONU. Resolución del Consejo de Derechos Humanos sobre la Importancia de los cuidados y el apoyo desde una perspectiva de derechos humanos, aprobada en las sesiones de 10 de octubre de 2023. A/HRC/54/L.6/Rev.1

derecho a la salud como derecho autónomo, consagrado en el artículo 26 de la CADH¹⁸.

En tal sentido, la dimensión del derecho al cuidado para personas adultas mayores estaría comprendida literalmente en los artículos 6 y 12 de la *Convención de personas Mayores*, y en relación con su derecho a la salud, de conformidad con el artículo 26 de la CADH.

Respecto de las *personas con discapacidad*, la *Convención sobre personas con discapacidad* en su artículo 28 c) también establece que se debe “asegurar el acceso de las personas con discapacidad y de sus familias que vivan en situaciones de pobreza a asistencia del Estado para sufragar gastos relacionados con su discapacidad, incluidos capacitación, asesoramiento, asistencia financiera y servicios de cuidados temporales adecuados”¹⁹.

Por su parte, la *Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad*, establece la obligación de los Estados de garantizar la integración en la sociedad de estas personas en igualdad de condiciones por medio del suministro de servicios, programas, transporte, vivienda, recreación, educación, deporte, entre otros²⁰.

También la Resolución de cuidados de la ONU señala que:

Teniendo en cuenta que los sistemas de apoyo y cuidados, incluidos las políticas y los servicios inclusivos de la discapacidad, son esenciales para que las personas con discapacidad puedan participar de forma plena y efectiva en la sociedad, con opciones iguales a las de las demás personas, vivir con dignidad, autonomía e independencia, y vivir en forma independiente en la comunidad, como se establece en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

¹⁸ Corte IDH. Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349.

¹⁹ Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad fue adoptada en diciembre de 2006. Ver también Art. 16.2

²⁰ Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad. Adoptada en Ciudad de Guatemala, Guatemala. Fecha: 06/07/99. “Artículo III.

Ahora bien, en relación con el marco que brinda la CADH se podría garantizar este derecho al cuidado en interpretación del artículo 32 de la CADH, poco abordado²¹, pero el cual destaca la correlación entre deberes y derechos, y establece que *“toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad”*. Dichos deberes bien podrían incluir los de cuidado para personas dependientes, lo cual podría brindar una interpretación novedosa y anclada en un artículo Convencional.

2) El derecho al autocuidado

Esta dimensión del cuidado se relaciona primeramente con el derecho a la salud integral, protegido en el artículo 26 de la CADH.

Al respecto la propia Corte IDH ha señalado que se debe entender a la salud, *“no sólo como la ausencia de afecciones o enfermedades, sino también a un estado completo de bienestar físico, mental y social, derivado de un estilo de vida que permita alcanzar a las personas un balance integral”*²².

Desde esta perspectiva de *balance integral* se puede comprender también la dimensión del autocuidado, relacionada también con otros aspectos como el libre esparcimiento, la recreación, el descanso, las vacaciones, entre otras.

3) Las garantías sociales en que se realiza el cuidado

En esta dimensión se ubican las condiciones en que las personas que brindan cuidado lo deben proporcionar.

Para ello, los derechos sociales son fundamentales para brindar condiciones dignas a las personas trabajadoras de los cuidados, sean remuneradas o no. Dichos derechos se desprenden del artículo 26 de la CADH, a través de las normas que se derivan de la Carta de la OEA, particularmente en sus artículos 34, 45 y 46.

A fin de armonizar esta interpretación, a la luz de los estándares de la nueva jurisprudencia de la Corte IDH en materia DESCA, a continuación se destacan los siguientes artículos relacionados.

El artículo 26 de la CADH establece:

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

²¹ Corte IDH. Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370.

²² Cfr. Poblete Vilches Vs. Chile, párr. 118.

Artículo 26. Desarrollo Progresivo

Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

En agosto de 2017, la Corte IDH dictó sentencia en el caso *Lagos del Campo v Perú*²³. Por primera vez abrió un nuevo paradigma en su jurisprudencia a través del pleno reconocimiento de la justiciabilidad directa de los DESCAs, a partir de la interpretación del artículo 26 de la CADH, que protege tales derechos. En el artículo 26, los Estados se comprometen a lograr la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales, y sobre educativas, científicas y culturales contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

A la luz de los principios interpretativos establecidos en el artículo 29 de la CADH²⁴, la Corte IDH ha recurrido a la Carta en varios casos posteriores para determinar, caso por caso, el catálogo de derechos protegidos por el artículo 26²⁵. Así, el alcance del artículo

²³ Corte IDH. *Caso Lagos del Campo Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340.*

²⁴ Artículo 29. Restricciones a la Interpretación. Ninguna disposición de este Acuerdo se interpretará como: permitir que cualquier Estado Parte, grupo o persona suprima el goce o ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Convención o los restrinja en mayor medida de lo previsto en ella;
b. restringir el goce o ejercicio de cualquier derecho o libertad reconocidos en virtud de las leyes de cualquier Estado Parte o en virtud de otra convención en la que uno de dichos Estados sea parte;
c. excluyendo otros derechos o garantías inherentes a la personalidad humana o derivados de la democracia representativa como forma de gobierno; o
d. excluyendo o limitando los efectos que puedan tener la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

²⁵ Calderón Gamboa, Jorge. "La Puerta de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el Sistema Interamericano: relevancia de la sentencia *Lagos del Campo*" en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Morales Antoniazzi, Mariela y Flores Pantoja, Rogelio (coords.), *Inclusión, lus commune y justiciabilidad de los de DESCAs en la jurisprudencia interamericana. El caso Lagos del Campo y los nuevos desafíos*, (Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro-MPI, 2018), 333-380.

26 de la CADH quedó abierto a la interpretación y a la posibilidad de proteger derechos que no están expresamente nombrados en el tratado²⁶. En palabras de la Corte IDH:

“Así, resulta claro interpretar que la Convención Americana incorporó en su catálogo de derechos protegidos los denominados derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)²⁷, a través de una derivación de las normas reconocidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como de las normas de interpretación dispuestas en el propio artículo 29 de la Convención; particularmente, que impide limitar o excluir el goce de los derechos establecidos en la Declaración Americana e inclusive los reconocidos en materia interna [...]. Asimismo, de conformidad con una interpretación²⁸ sistemática, teleológica y evolutiva, la Corte ha recurrido al *corpus iuris* internacional y nacional en la materia para dar contenido específico al alcance de los derechos tutelados por la Convención²⁹ [...], a fin de derivar el alcance de las obligaciones específicas de cada derecho”³⁰.

²⁶ En este sentido, el artículo 26 se refiere expresamente a los derechos consagrados en la Carta de la OEA y son contrarios a los principios de interpretación establecidos en el artículo 29 de la CADH y propugnados de manera consistente por la Corte IDH, que sostienen el tratado como un documento vivo cuyo contenido sin duda puede cambiar con el tiempo a la luz del *corpus iuris* actual.

²⁷ Paulatinamente, en el Sistema Interamericano se ha venido consolidando este concepto (DESCA). En 2014, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos adoptó la decisión de crear una “Relatoría Especial para los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales”, que entró en pleno funcionamiento en agosto de 2017. Véanse también: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.164, 7 septiembre 2017, párr. 112, y “Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)”. *Opinión Consultiva OC-23/17* de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, párr. 57.

²⁸ *Cfr. Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados de 1969*, U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331. Entrada en vigor el 27 de enero de 1980. Véanse también las reglas generales de interpretación establecidas en los *Principios de Limburgo, relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, anteriores a la Observación General No. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes en general, los cuales en su Principio 4 establecen: “[c]onforme a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales debería interpretarse de buena fe, teniendo en cuenta el objetivo y propósito, el sentido ordinario, el trabajo preparatorio y la práctica pertinente”.

²⁹ *Inter alia*, *Cfr. El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 115; *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205, párrs. 32, 43 y 59; *Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 83; y “*Otros Tratados*”. *Objeto de la Función Consultiva de la Corte (art. 64 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-1/82 de 24 de setiembre de 1982. Serie A No. 1, párr. 41.

³⁰ *Cfr. Corte IDH. Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No. 349, párr. 103.

Bajo esta interpretación de la propia Corte IDH, es que para derivar las normas atinentes al *derecho al cuidado*, ésta debe recurrir a las normas de la Carta de la OEA para dotar de contenido los derechos en juego que se actualizan en el artículo 26 de la CADH.

Para ello, a continuación se exponen, en lo pertinente, las normas de la Carta de la OEA que permiten alcanzar esta interpretación.

Artículo 34

Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas:

[...]

- b) Distribución equitativa del ingreso nacional;
- c) Sistemas impositivos adecuados y equitativos;

[...]

- g) Salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos;

[...]

- k) Vivienda adecuada para todos los sectores de la población;
- l) Condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna;

- m) Promoción de la iniciativa y la inversión privadas en armonía con la acción del sector público, y

Artículo 45

Los Estados miembros, convencidos de que el hombre sólo puede alcanzar la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos:

- a) Todos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social, tienen derecho al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica;

- b) El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en

sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar;

- c) Los empleadores y los trabajadores, tanto rurales como urbanos, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores, el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia, todo de conformidad con la legislación respectiva;
- d) Justos y eficientes sistemas y procedimientos de consulta y colaboración entre los sectores de la producción, tomando en cuenta la protección de los intereses de toda la sociedad;
- e) El funcionamiento de los sistemas de administración pública, banca y crédito, empresa, distribución y ventas, en forma que, en armonía con el sector privado, responda a los requerimientos e intereses de la comunidad;
- f) La incorporación y creciente participación de los sectores marginales de la población, tanto del campo como de la ciudad, en la vida económica, social, cívica, cultural y política de la nación, a fin de lograr la plena integración de la comunidad nacional, el aceleramiento del proceso de movilidad social y la consolidación del régimen democrático. El estímulo a todo esfuerzo de promoción y cooperación populares que tenga por fin el desarrollo y progreso de la comunidad;
- g) El reconocimiento de la importancia de la contribución de las organizaciones, tales como los sindicatos, las cooperativas y asociaciones culturales, profesionales, de negocios, vecinales y comunales, a la vida de la sociedad y al proceso de desarrollo;
- h) Desarrollo de una política eficiente de seguridad social, e
- i) Disposiciones adecuadas para que todas las personas tengan la debida asistencia legal para hacer valer sus derechos.

Artículo 46

Los Estados miembros reconocen que, para facilitar el proceso de la integración regional latinoamericana, es necesario armonizar la legislación social de los países en desarrollo, especialmente en el campo laboral y de la seguridad social, a fin de que los derechos de los trabajadores sean igualmente protegidos, y convienen en realizar los máximos esfuerzos para alcanzar esta finalidad.

De dichos artículos se desprenden con claridad, entre otros, los *derechos laborales* de las personas trabajadoras, así como los *derechos a la seguridad social*.

Adicionalmente, el *Protocolo de San Salvador* contempla en su artículo 6 que los Estados se comprometen a implementar programas orientados a que las mujeres puedan ejercer el derecho al trabajo, lo cual forma parte de la obligación general de no discriminación contenida en el art. 1.1 de la CADH. Además, en su artículo 9, el Protocolo de San Salvador establece el derecho de toda persona a la seguridad social.

En este sentido, también la Corte IDH se ha pronunciado sobre tales derechos en su jurisprudencia³¹, por lo que la protección de esta dimensión de la garantía social de los cuidados estaría contemplada en la nueva jurisprudencia DESCA de la Corte IDH, a través del artículo 26 de la CADH.

Para WIEGO esta dimensión del *derecho al cuidado* relacionada con el *trabajo y la seguridad social*, resulta esencial para valorar los aspectos atinentes a las personas trabajadoras domésticas de cuidados, así como también la arista del *acceso a la seguridad social de cuidados para personas trabajadoras en el empleo informal*. Por tanto, en función de los objetivos establecidos en las presentes observaciones, este escrito se enfocará principalmente en esta dimensión.

4) La gestión de brindar cuidados en condiciones de igualdad y sin discriminación

La gestión de cuidados abarca acciones directas como indirectas, por lo que debe incluir la participación de los progenitores o tutores en términos de igualdad.

Sin embargo, la *Comisión Económica de América Latina y el Caribe* (CEPAL)³², ha documentado que en América Latina las mujeres dedican el 19.6% de su tiempo a los trabajos de cuidado no remunerados (*infra*), a diferencia de los hombres que dedican tan sólo el 7.3%. El 60% de las mujeres latinas que tienen en sus hogares a niños, niñas y adolescentes menores de 15 años no trabajan de forma remunerada³³. Así, la

³¹ Corte IDH. Caso Muelle Flores Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C No. 375. Ver. Cuadernillo de Jurisprudencia N° 22: Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.

³² Otros avances en consensos regionales son: la Conferencia Regional celebrada en 2010, e la que se adoptó al Consenso de Brasilia, el cual señaló que se debía reconocer el derecho al cuidado para todas las personas y que era necesario promover la “corresponsabilidad”, entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil, los hogares, hombres y mujeres. Cfr. CEPAL, Consenso de Brasilia, 2010, compromiso 1. En 2020, se adoptó el Compromiso de Santiago en la XIV Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, documento que reconoció el compromiso de los Estados de diseñar sistemas integrales de cuidado desde una perspectiva de género, interseccionalidad, interculturalidad y de derechos humanos. CEPAL, Compromiso de Santiago, LC/CRM.14/6, 2020, compromiso 26.

³³ Cfr. CEPAL, *Romper el silencio estadístico para alcanzar la igualdad de género en 2030: aplicación del eje sobre sistemas de información de la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*, LC/CRM.15/4, 2022, pág. 15 y CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2020*, LC/PUB.2021/2-P/Rev.1, 2021, pág. 200.

OIT documentó que las mujeres realizan el 76.2% de todas las horas dedicadas a trabajos de cuidado, es decir, más del triple de las horas que invierten los hombres³⁴.

Sobre el particular, la *Resolución de cuidados de la ONU*³⁵:

“Expresa profunda preocupación por la organización y el reparto desigual de los trabajos de cuidados y apoyo, y por las repercusiones que ello tiene en los derechos de todas las mujeres y las niñas en la sociedad y en la economía;

Reconoce que, para lograr la igualdad de género, es esencial distribuir equitativamente los trabajos de cuidados y apoyo y el tiempo dedicado a dichos trabajos;”

Así, en el Informe de la *Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos* de 2013³⁶, considera el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado como una importante cuestión de derechos humanos. Centrado en las mujeres encargadas de cuidar a otros, en particular las que viven en la pobreza, el informe sostiene que las pesadas y desiguales responsabilidades son una importante barrera a la igualdad entre los géneros y al igual disfrute por la mujer de los derechos humanos y, en muchos casos, condenan a la mujer a la pobreza, por lo que la falta de regulación del trabajo doméstico contraviene las obligaciones de los estados en materia de derechos humanos, al establecer y exacerbar las desigualdades y amenazar el disfrute de los derechos de la mujer.

Frente a este breve diagnóstico de la *condición de las mujeres en los cuidados*, es preciso retomar algunas normas internacionales que sirven de interpretación en la materia.

Así, la *Convención para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación* contra la Mujer (CEDAW), establece, entre otras, que los Estados tomarán todas las medidas, incluso legislativas, para asegurar el adelanto de la mujer y el goce de sus derechos humanos. También señala la obligación de instituir medidas para modificar patrones socioculturales basados en la idea de la inferioridad o superioridad de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres; garantizar que la educación familiar

³⁴ Cfr. Organización Internacional del Trabajo, *El trabajo de los cuidados y los trabajadores de cuidados para un futuro de trabajo decente*, 2019, pág. 29, citado en OEA, Comisión Interamericana de Mujeres, *COVID-10 en la vida de las mujeres: razones para reconocer impactos diferenciados*, pág. 13.

³⁵ Ver Preámbulo. Pág. 3 y 4.

³⁶ Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. Magdalena Sepúlveda Carmona, presentado de conformidad con la resolución 17/13 del Consejo de Derechos Humanos.

incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en la educación y desarrollo de sus hijos/as. Impide la discriminación contra la mujer por matrimonio o maternidad y asegura su derecho a trabajar: los Estados tomarán medidas como alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo para permitir que los padres combinen las obligaciones familiares con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente con el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios de cuidado de los niños³⁷.

El Comité de esta convención (Comité CEDAW) ha emitido diversas *Recomendaciones Generales* relacionadas con el trabajo doméstico y su interrelación con los cuidados que resultan de gran relevancia, entre otras, la 17, 23, 27, y 35³⁸.

Por su parte, la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (Convención de Belém do Pará) establece la obligación estatal de modificar patrones socioculturales basados en la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer³⁹.

Al respecto, la LMIC reconoce la corresponsabilidad social y familiar como forma de redistribución de los cuidados. En su artículo 25 regula este principio, estableciendo que los cónyuges o convivientes tienen el deber de atender, en igualdad de condiciones y mediante el esfuerzo común, el mantenimiento y responsabilidad del hogar, la educación y formación integral de las hijas e hijos mientras sean menores de edad o tengan alguna discapacidad, así como de toda otra persona que esté en situación de dependencia bajo su cuidado en el hogar común o en hogares distintos.

El artículo 26 de la LMIC establece que los hombres son corresponsables del cuidado en idéntica calidad y condiciones de responsabilidad que las mujeres, con las excepciones físicas y biológicas que se derivan de la maternidad, y por ello, establece

³⁷ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) 1979, artículos 3, 5 y 11° incisos 2 y 2.c.

³⁸ Recomendación General N°17, CEDAW, Medición y cuantificación del trabajo doméstico no remunerado de la mujer y su reconocimiento en el producto nacional bruto; Recomendación General N°23, CEDAW: Vida política y pública; Recomendación General N°27, CEDAW, sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos, párrafos 43 y 44; Recomendación General N°35, CEDAW, sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19, párrafos 30 a);

³⁹ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará), 1994, artículo 8°.

el carácter irrenunciable de los derechos que les permiten conciliar el trabajo y sus responsabilidades familiares. La irrenunciabilidad de los derechos de paternidad permite consagrar, promover, respetar y proteger la paternidad activa y la corresponsabilidad familiar en el trabajo de cuidados no remunerado, junto con promover el cambio cultural para la transformación social de la división sexual del trabajo⁴⁰.

Por su parte, la *Convención de los Derechos del Niño* establece que los NNA, son el grupo que requiere de cuidados para garantizar su supervivencia, autonomía progresiva y ejercicio de sus derechos, con énfasis en la situación de discapacidad y pueblos indígenas, de manera corresponsable entre padres y madres. Ambos padres tienen obligaciones comunes en la crianza y desarrollo de los NNA. Los Estados velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios de cuidado para éstos y éstas⁴¹.

Ahora bien, en el marco de competencia vinculante para la Corte IDH, el artículo 17.4 de la CADH establece que “los Estados partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria de los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos”.

Asimismo, los artículos 1.1 y 24 también establecen provisiones concretas en aras de la no discriminación, incluyendo la igualdad de género, así como la igualdad ante la ley⁴².

En vista de lo anterior, la dimensión de la gestión de cuidados en términos de igualdad queda debidamente protegida por las dispersiones de los artículos 19, 17.4, 1.1. y 24 de la CADH, a la luz de las disposiciones internacionales citadas.

*

* *

⁴⁰ CIM. Guía de Implementación para la LMIC, *supra*, pág. 42 y 43.

⁴¹ Convención de los Derechos del Niño (1981), artículos 3°, 4°, 18°, 23°, 30° y 24° inciso 2

⁴² Ver. Corte IDH. Cuadernillo de Jurisprudencia N° 14: Igualdad y no Discriminación. Cfr. Corte IDH. Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.

En suma, como parte de la conceptualización aludida, el derecho al cuidado tiene cuatro dimensiones previamente abordadas, las cuales se pueden derivar interpretativamente del marco de la CADH y otros tratados vinculantes, respecto de los cuales la Corte IDH tiene competencia directa. A saber, los artículos 19, 17.4, 26, 32, 1.1 y 24 de la Convención Americana. Así también los artículos 34, 45 y 46 de la Carta de la OEA; artículos 6 y 12 de la Convención interamericana de personas mayores, y artículo 8 de la Convención de Belem do Pará.

B) La interrelación de los cuidados con otros DESCAs

En la solicitud de OC (*tema D*) se advierte una pregunta específica sobre los derechos de los trabajadores y trabajadoras que realizan cuidados remunerados (personas trabajadoras domésticas) y las obligaciones de los Estados.

¿Cuáles son los derechos de los trabajadores y las trabajadoras que realizan cuidados de forma remunerada y cuáles son las obligaciones del Estado para con ellos/as a la luz del art. 26 de la CADH y de los arts. 3, 6, 7 y 9 del Protocolo de San Salvador?

Para abordar esta pregunta, primeramente conviene recordar que el trabajo de cuidados tanto remunerado como no remunerado, debe ser considerado como un trabajo, en algunas jurisdicciones a este se le ha denominado también como trabajo

doméstico o del hogar, el cual genera derechos específicos⁴³. En este sentido, la LMIC dispone en sus artículos 22 y 23 los derechos del trabajo no remunerado⁴⁴.

Ahora bien, atendiendo a la pregunta particular sobre derechos de las **personas trabajadoras que realizan trabajo remunerado**, se debe partir de la base de los derechos laborales y de protección social, pero tomando en cuenta también otras particularidades de su función.

A manera de referencia, la LMIC establece en su artículo 24 que *“las personas cuidadoras remuneradas gozarán de los mismos derechos, en igualdad de condiciones y sin discriminación, establecidos para toda persona trabajadora en la legislación laboral general”*.

Así, bajo el artículo 14 del *Convenio N° 189* de la OIT, los países deben garantizar que las personas trabajadoras domésticas disfruten de *“condiciones que no sean menos favorables que las aplicables a los trabajadores en general en cuanto a la protección de la seguridad social”*. Esto significa que las personas trabajadoras domésticas deben tener acceso a los mismos servicios y beneficios que otras trabajadoras.

1) Diagnóstico del trabajo doméstico de cuidados

⁴³ Cfr. Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. Magdalena Sepúlveda Carmona, *supra*.

⁴⁴ Artículo 22. *El trabajo de cuidados no remunerado*. El Estado, al reconocer el cuidado no remunerado de personas en situación de dependencia como trabajo, garantizará que este dignifique y permita el desarrollo de las capacidades propias, sea realizado sin discriminación de género o de cualquier otro tipo, y respete y promueva los derechos humanos, la autonomía y el bienestar de las personas que cuidan, en cumplimiento de la interdependencia y corresponsabilidad social de los cuidados.

Artículo 23. *Derecho de las personas cuidadoras no remuneradas*. Las personas cuidadoras no remuneradas tienen el derecho de brindar cuidados en condiciones de igualdad y dignidad y en corresponsabilidad. En especial, tendrán derecho a: 1. El acceso universal a los servicios, prestaciones, programas y beneficios del Sistema Nacional de Cuidados para personas en situación de dependencia bajo su cuidado, que les permita acceder a oportunidades de empleo y trabajo decente en condiciones de igualdad y sin discriminación, así como acceder a descanso y disfrute de tiempo libre, a la limitación razonable de las horas de trabajo de cuidados y a su desarrollo personal.

2. Ser beneficiarias progresivas del régimen de seguridad social, de manera tal que se compense el trabajo de cuidados no remunerado realizado a lo largo de su vida y se garantice su acceso a pensiones de vejez dignas y suficientes. 3. Contar con protección frente a toda forma de violencia o acoso, con ocasión o por motivos del trabajo de cuidados. 4. Ser oídas y participar en el marco de los mecanismos de consulta y participación que establezca el SNC, a objeto de contribuir al mejoramiento de la calidad y cobertura del Sistema.

A manera de diagnóstico resulta pertinente el informe de la OIT sobre *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*⁴⁵, en el cual, entre otros, se destaca que:

La fuerza de trabajo de los cuidados en el mundo está integrada por las trabajadoras y trabajadores que prestan cuidados en los sectores del cuidado (la educación, la salud y el trabajo social), y los que no son del cuidado y por las trabajadoras y trabajadores domésticos (empleados por hogares). También comprende las trabajadoras y trabajadores que no son del cuidado en los sectores del cuidado, pues contribuyen a la prestación de servicios de cuidados. Sumando esas diversas categorías, la fuerza de trabajo de los cuidados en el mundo asciende a 381 millones de trabajadoras y trabajadores, que representan el 11,5 por ciento del empleo total mundial.

La fuerza de trabajo de los cuidados en el mundo está compuesta por 248,9 millones de mujeres y 132,1 millones de hombres. En la mayoría de los lugares, cuanto mayor es la proporción de esa fuerza de trabajo en el empleo total, más feminizada está. Aproximadamente dos tercios de esta fuerza de trabajo mundial son mujeres, y este porcentaje aumenta por encima de los tres cuartos en las Américas y en Europa y Asia Central.

[...]

Ciertas características del trabajo de cuidados remunerado debilitan la posición de negociación de las trabajadoras y los trabajadores del cuidado, contribuyendo más aún a su baja remuneración e incentivando una elevada rotación.

Muchas trabajadoras y trabajadores del cuidado experimentan una “penalización en la remuneración de los cuidados” que oscila entre el 4 y el 40 por ciento de su salario por hora.

Existen 70,1 millones de trabajadoras y trabajadores domésticos empleados por hogares en el mundo (49,2 millones de mujeres y 20,9 millones de hombres), que representan el 2,1 por ciento del empleo mundial total y el 3,8 por ciento del empleo femenino total.

Las trabajadoras y trabajadores domésticos experimentan algunas de las peores condiciones de trabajo de toda la fuerza de trabajo de los cuidados, y son particularmente vulnerables a la explotación. Los trabajos en este sector son considerablemente impredecibles y ocasionales, y se ven afectados por la baja cobertura de la protección social y laboral. La violencia en el trabajo está omnipresente en el sector del trabajo doméstico.

⁴⁵ OIT. El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2019. Págs. 165 y 166.

Así, enfocando particularmente en el *trabajo doméstico*, cabe advertir que, según estimaciones recientes de la OIT:

“El 90 por ciento de los trabajadores domésticos carecen de acceso a la seguridad social. Esta falta de cobertura afecta de manera desproporcionada a las mujeres, dado que más de un tercio de las trabajadoras domésticas están excluidas de la legislación sobre protección de la maternidad, con lo que el embarazo suele significar una pérdida de ingresos o incluso la terminación del contrato de trabajo (véase el recuadro 4.5). A muchos trabajadores domésticos se les excluye explícitamente de las protecciones laborales. Por ejemplo, solo el 10 por ciento de ellos tienen acceso a protecciones laborales iguales a las que disfrutaban otros trabajadores.

Más de la mitad de todas las trabajadoras y trabajadores domésticos no tienen limitadas por la legislación nacional sus horas semanales normales de trabajo, y aproximadamente el 45 por ciento carece del derecho a disfrutar periodos de descanso semanal, con la consecuencia de violaciones generalizadas del derecho a descanso. Además, solo aproximadamente la mitad de todas las trabajadoras y trabajadores domésticos disfrutan de la protección del salario mínimo en base de igualdad con otros trabajadores. Incluso cuando están amparados por las protecciones laborales, las dificultades para vigilar y hacer cumplir la legislación laboral han hecho que en muchos países el incumplimiento sea la norma. Como resultado, pocos hogares emplean a trabajadoras y trabajadores domésticos con contratos formales”⁴⁶.

En WIEGO también hemos documentados de manera estadística el *trabajo doméstico*, encontrando que en el mundo hay casi 76 millones de personas trabajadoras del hogar y el 76 % son mujeres⁴⁷. La inmensa mayoría (82 %) vive en países en desarrollo y emergentes, mientras que 13.4 millones viven en países desarrollados. Del total mundial, más de la mitad (55 %) habitan dos regiones: el Este y Sureste de Asia, donde vive la mayor parte, un 36 %, seguida de América Latina y el Caribe, con un 19 %⁴⁸.

Aunque las cifras de personas trabajadoras del hogar varían considerablemente de una región a otra, constituyen entre el 1% y el 2% del empleo total en casi todas. Las excepciones son los países desarrollados de Oriente Medio y las regiones del Sur de África y América Latina y el Caribe, donde las personas trabajadoras del hogar representan el 20 %, el 9 % y el 5 % del empleo total respectivamente⁴⁹.

⁴⁶ *Ibid.* págs. 193 a 195.

⁴⁷ El año de referencia o de base para todas las estimaciones y datos de esta la nota es 2019.

⁴⁸ WIEGO. Las personas trabajadoras del hogar en el mundo: un perfil estadístico. Florence Bonnet, Françoise Carré y Joann Vanek. Nota estadística No. 32. 2022. WIEGO y la OIT (INWORK).

⁴⁹ *Ibid.*

Por otro lado, hemos documentado que, alrededor del 80% de las personas trabajadoras del hogar trabajan en la informalidad, así a su vez de ese porcentaje, son el 79% de las mujeres y el 87 % de los hombres quienes trabajan en la informalidad. Las personas trabajadoras del hogar residentes tienen el doble de probabilidades que las no residentes de trabajar más de 48 horas semanales. Asimismo, alrededor del 27% de las personas trabajadoras del hogar en el mundo fueron contratadas por o mediante una proveedora de servicios.

2) Derechos laborales de las personas trabajadoras del cuidado

Ahora bien, a manera sustantiva, en relación con los DESCAs podemos identificar ciertos derechos involucrados en el trabajo de cuidado.

El *trabajo doméstico, es un trabajo*. Por ende, las trabajadoras y los trabajadores domésticos tienen, igual que los demás trabajadores, derecho a un trabajo decente.

El *Convenio 189 de la OIT*⁵⁰ establece protecciones específicas a las personas trabajadoras domésticas, a través de derechos y principios básicos; entre otros (a) la libertad de asociación y reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva; (b) la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio; (c) la abolición del trabajo infantil; y (d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación (Artículos 3, 4, 11). La protección efectiva contra todas las formas de abuso, acoso y violencia (Artículo 5). Condiciones justas de empleo, incluyendo una vivienda digna. También se regula la información sobre los términos y condiciones del empleo, las horas de trabajo, la remuneración, la seguridad y la salud, así como la seguridad social. Por su parte, exige a los Estados tomar una serie de medidas con el fin de lograr que el trabajo decente sea una realidad para éstos.

Por su parte, la *Recomendación 201 sobre trabajadoras y trabajadores domésticos*, también adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo, complementa al Convenio 189. Esta proporciona directrices prácticas sobre posibles medidas legales y de otro tipo, para poder hacer efectivos los derechos y principios enunciados en el Convenio. Además, contiene orientaciones sobre diversas cuestiones que no se tratan en el Convenio como, por ejemplo, las políticas y programas para el desarrollo profesional de los trabajadores domésticos, el equilibrio entre la vida laboral y la vida

⁵⁰ OIT. Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189). 16 de junio de 2011. Conferencia Internacional del Trabajo.

privada, las disposiciones relativas a los datos estadísticos, y la cooperación internacional en diversos campos⁵¹.

3) Seguridad social de las personas trabajadoras del cuidado

El *derecho a la seguridad social* es particularmente relevante ya que puede habilitar o propiciar un mejor acceso a otros derechos. Se trata de una medida que parte del reconocimiento de la relación laboral y que la vincula a instituciones que pueden realizar seguimiento sobre el cumplimiento de derechos. Así, al concretar el aseguramiento se reportan aspectos clave de la relación laboral como el salario o la jornada y se puede verificar que estén acordes a derecho⁵².

Por otro lado, *derechos laborales* como el *salario* o el *contrato escrito* o registrado pueden generar mejores condiciones para poder optar por la seguridad social. Así, mejores salarios facilitan la cotización y el contar con un contrato escrito o una relación laboral registrada permite una mejor fiscalización para garantizar el aseguramiento⁵³.

El Informe de la *Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos* de 2013 establece que el derecho a la seguridad social dispone que todas las personas tienen derecho a la igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos imprevistos sociales, a través de planes contributivos (seguro social) o no contributivos (asistencia social), sin ningún tipo de discriminación. Las prestaciones de la Seguridad Social tales como las de vejez, por hijos a cargo y desempleo, si bien no prestan cuidados directamente, pueden desempeñar un importante papel al ayudar a las familias a adquirir insumos esenciales (alimentos, material escolar y servicios de salud) o pagar por servicios de cuidados sanitarios en caso necesario⁵⁴.

La *Federación Internacional de Trabajadoras del Hogar* (FITH) y WIEGO hemos documentados que en la región americana son pocas las trabajadoras del hogar que tienen acceso efectivo a la seguridad social. Así, más que de una exclusión explícita en la normativa, se trata del resultado de normas que no brindan cobertura adecuada a este grupo de trabajadoras y de un alto incumplimiento de la ley. Según las cifras

⁵¹ OIT. Recomendación sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 201).

⁵² Lexartzta Artza, L., FITH y WIEGO. 2022. Imaginar una seguridad social para las trabajadoras del hogar en América Latina. Análisis de la situación con respecto a la seguridad social para las trabajadoras del hogar en 15 países de América Latina. WIEGO y Federación Internacional de Trabajadoras del Hogar.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los DH, *supra*, párr. 48.

disponibles, en 2019 en la región americana, 7 de cada 10 (72,3%) trabajadoras del hogar se encontraban en el empleo informal. Esto quiere decir que no contaban con una cobertura efectiva de la seguridad social derivada de la relación de trabajo. Se trata de una situación que se profundiza particularmente con quienes realizan trabajo doméstico remunerado, ya que en el caso del resto de personas que reciben remuneraciones en el empleo (asalariadas) los índices de informalidad es de menos de la mitad, equivalente al 35,3%, de acuerdo a la OIT 2021⁵⁵.

En este sentido, la OIT ha identificado algunas de las principales barreras que se han interpretado y adaptado de acuerdo al contexto regional⁵⁶. Así, respecto de las *prestaciones reconocidas* para las trabajadoras del hogar remuneradas, el *Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima)* de la OIT define 9 normas mínimas de la seguridad social. Cada norma brinda servicios y prestaciones que atienden contingencias que pueden enfrentar las personas trabajadoras a lo largo de su ciclo vital. Por ejemplo, se entiende que la enfermedad es un riesgo, ya que la falta de acceso a servicios de atención médica amenaza la salud y la vida de la persona trabajadora. Asimismo, la falta de prestaciones monetarias impide contar con ingresos durante el periodo de enfermedad y amenaza la seguridad económica de la persona trabajadora y su familia. En consecuencia, ante estos riesgos la seguridad social brinda asistencia médica y prestaciones económicas⁵⁷.

Al respecto, dicho *Convenio núm. 102*, contempla las siguientes 9 normas mínimas⁵⁸:

- **Asistencia médica:** busca brindar atención en situaciones de enfermedad, independientemente de su causa, así como atención médica preventiva. Así, la asistencia médica tiene como objetivo conservar, restablecer o mejorar la salud de las personas trabajadoras. Incluye prestaciones como medicina general, especialistas, suministro de medicamentos y hospitalización, entre otros (Humblet y Silva 2002).

⁵⁵ Cfr. FITH y WIEGO. Imaginar una seguridad social para las trabajadoras del hogar en América Latina, *supra*, pág. 10

⁵⁶ *Ibid.* págs 12 y 13.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Convenio 102 de la OIT, sobre seguridad social, 1952, artículos 10, 13, 19, 25, 46, 53. Citado en FITH y WIEGO. Imaginar una seguridad social para las trabajadoras del hogar en América Latina, *supra*, Págs. 21 a 23.

- **Prestaciones monetarias de enfermedad:** éstas deben estar disponibles en situaciones de incapacidad para trabajar como consecuencia de una situación de enfermedad. Según el *Convenio núm. 102* el monto de las prestaciones debería ser de al menos el 45% del salario de referencia. Además, el *Convenio núm. 130* amplía este porcentaje al 60% (Humblet y Silva 2002).
- **Prestaciones en caso de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales:** incluye las situaciones de enfermedad, invalidez o el deterioro de las capacidades físicas producidas por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales. También incluye situaciones en las que las familias pierden su sostén económico debido a la muerte de la persona trabajadora por un accidente o enfermedad profesional (Humblet y Silva 2002). Se trata de una prestación monetaria prevista para las situaciones señaladas.
- **Prestaciones de maternidad:** estas deben cubrir un periodo del embarazo, el parto y un periodo posterior al parto. El *Convenio núm. 183* sobre la protección a la maternidad prevé una licencia de maternidad de al menos 14 semanas con una remuneración equivalente a al menos a dos tercios del ingreso previo (arts. 4 y 6). Además, la *Recomendación núm. 191* propone ampliar la cobertura de manera que las licencias sean de al menos 18 semanas (Párr. 1 (1)) y las prestaciones equivalentes al total del ingreso previo (Párr. 2).
- **Prestaciones de vejez:** éstas buscan proteger a las personas a partir de una edad, normalmente no superior a los 65 años. Es decir, se trata de prestaciones que brindan protección a las personas adultas mayores. En la práctica, las prestaciones de vejez buscan brindar a las personas medios de vida suficientes después de la edad fijada. Según el *Convenio núm. 102* la prestación debería ser de al menos el 40% de los ingresos previos. El *Convenio 128* amplía este porcentaje al 45% de los ingresos previos y la *Recomendación núm. 131* al 55% (Humblet y Silva 2002).
- **Prestaciones de invalidez:** éstas atienden situaciones en las que la persona trabajadora tenga alguna condición física permanente que le impida realizar su trabajo. También brindan asistencia en situaciones en las que, sin que la condición física que impide el trabajo sea permanente, se ha agotado el tiempo por el que se pueden recibir prestaciones monetarias por enfermedad (Humblet y Silva 2002). Las prestaciones a recibir en este caso deberían ser de al menos el 40% según el *Convenio núm. 102*. Además, el *Convenio núm. 128* amplía ese porcentaje al 50% y la *Recomendación núm. 131* al 60% (Humblet y Silva 2002).

- **Prestaciones de sobrevivientes:** buscan proteger a las personas dependientes de la persona trabajadora, usualmente la pareja y las hijas e hijos, cuando esta fallece. La prestación prevista para este tipo de situaciones, al igual que en el caso de las prestaciones de vejez, debería ser de al menos el 40% según el *Convenio núm. 102*, del 45% según el *Convenio núm. 128* y del 55% según la *Recomendación núm. 131* (Humblet y Silva 2002).
- **Prestaciones de desempleo:** estas tienen el objetivo de brindar protección en situaciones en las que las personas trabajadoras no pueden generar recursos porque no logran encontrar un empleo. El *Convenio núm. 102* dispone que estas prestaciones deberían ser de al menos el 45% del salario de referencia y el *Convenio núm. 168* amplía este porcentaje al 50% (Humblet y Silva 2002).
- **Prestaciones familiares:** buscan proteger, en condiciones determinadas, a las trabajadoras y los trabajadores que tienen hijos e hijas menores de 15 años. Pueden incluir prestaciones monetarias o en especie, como alimentos, ropa, vivienda, etc. (Humblet y Silva 2002).

En consecuencia, las trabajadoras del hogar pueden ver limitado su derecho a la seguridad social porque la legislación reconoce menos prestaciones para ellas o porque el sistema de seguridad social de sus países presenta limitaciones con respecto a los estándares internacionales.

A manera ilustrativa, en el estudio de 2022 realizado por la FITH y WIEGO sobre la seguridad social para las trabajadoras del hogar en América Latina⁵⁹, se demuestra que entre 15 países registrados de Latinoamérica, solo 3 --Brasil, Chile y Colombia-- reconocen el derecho a todas las ramas de la seguridad social para las trabajadoras del hogar⁶⁰. En la siguiente gráfica se visualizan las ramas de seguridad social brindadas en los países estudiados:

⁵⁹ Lexartza Artza, L., FITH y WIEGO. 2022. Imaginar una seguridad social para las trabajadoras del hogar en América Latina, *supra*.

⁶⁰ *Ibid.*, pág. 24.

Tabla 3. Ramas de la seguridad social reconocidas para las Trabajadoras del Hogar (15 países)

| | Asistencia médica | Prestaciones monetarias de enfermedad | Prestaciones en caso de accidentes del trabajo y de enfermedades profesionales | Prestaciones de maternidad | Prestaciones de vejez | Prestaciones de sobrevivientes | Prestaciones de invalidez | Prestaciones de desempleo | Prestaciones familiares |
|----------------------|-------------------|---------------------------------------|--|----------------------------|-----------------------|--------------------------------|---------------------------|---------------------------|-------------------------|
| Argentina | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | - | Sí |
| Brasil | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Bolivia | Sí | Sí | Sí | Sí | No | No | No | No | No |
| Chile | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Colombia | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Costa Rica | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | No | Sí |
| Ecuador | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | No |
| El Salvador | Sí | No | No | Sí | No | No | No | No | No |
| Guatemala | No | No | Sí | Sí | No | No | No | No | No |
| México | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | No | Sí |
| Nicaragua | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | No | Sí |
| Panamá | Sí | Sí | No | Sí | Sí | Sí | Sí | No | No |
| Paraguay | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | No | No |
| Perú | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | No | No |
| República Dominicana | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | No | Sí |

Fuente: elaboración propia a partir de normativa de los países, base de información AISS (Asociación Internacional de Seguridad Social) y Argentina (Argentina.gob.ar S.f. y OIT 2021), Brasil (eSocial 2015), Bolivia (Decreto Supremo N° 4589 y Mogrovejo y Mendizabal 2015); Chile (Chile, IPS S.f. y Chile, DT 2021); Colombia (Colombia, Ministerio de Trabajo 2012); República Dominicana (República Dominicana, Ministerio de Trabajo 2022); El Salvador (Schwarzer, et al. 2020); Guatemala (Guatemala, IGSS 2022); México (IMSS, S.f.); Nicaragua (OPS 2022); Panamá (OPS-SINGRETRADS, 2021 y Panamá, CSS S.f.); Paraguay (Paraguay, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, S.f.)

De la información recabada en dicho informe, la prestación no reconocida en un mayor número de países era la de desempleo. Esta situación no es de extrañar si se considera que son pocos los países que, entre los 15 considerados, cuentan con este tipo de prestación en general. Este es el caso de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Ecuador. También la Ciudad de México ofrece esta protección (Casalí, Cetrángolo y Pino 2020). En este sentido, al menos 4 de los 5 países que sí contaban con este derecho –Brasil, Chile, Colombia y Ecuador– también lo reconocían para las trabajadoras del hogar. En el caso de Chile, una ley aprobada en septiembre 2020 reconoció este derecho para las trabajadoras de casa particular, que hasta ese momento estaban excluidas (Chile, Dirección del Trabajo 2021).

Las prestaciones familiares son las siguientes más escasas. En este caso eran 7 los países que no cuentan con estas prestaciones. Se trata de Ecuador, Guatemala, Perú, Paraguay, Panamá, El Salvador y Bolivia.

En otros 3 países, Bolivia, El Salvador y Guatemala, las trabajadoras del hogar no contaban con las prestaciones consideradas de largo plazo o de pensiones (vejez, invalidez y sobrevivencia). Este es un caso de exclusión de las trabajadoras del hogar,

ya que dichas prestaciones sí se reconocen para otros grupos de trabajadores y trabajadoras. En Bolivia y El Salvador las trabajadoras del hogar no están explícitamente excluidas en la ley de este derecho, sin embargo, la falta de mecanismos para su inclusión concreta esta situación de discriminación. En el caso de Bolivia, la normativa que regula las pensiones no exige la afiliación de estas trabajadoras.

Cifras disponibles de 2013 dan cuenta de esta situación. En aquel momento, en este país sólo el 1,6% de las trabajadoras del hogar contaba con afiliación a las *Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)*. Además, lo más probable es que entre quienes sí contaban con esta protección, la mayoría estuviera inscrita “en condición de trabajador independiente, dado que actualmente no hay una normativa que exija la afiliación de trabajadoras del hogar como trabajadores dependientes” (Mogrovejo y Mendizabal 2015, pág. 63). En consecuencia, en ese momento concretar el derecho a las pensiones era una de las prioridades de la Federación Nacional de Trabajadoras Asalariadas del Hogar de Bolivia (FENATRAHOB)⁶¹.

Con respecto a las *pensiones*, es importante señalar que la larga exclusión que han enfrentado las trabajadoras del hogar del derecho a la seguridad social, sumada a la baja capacidad para realizar aportes debido a los bajos salarios, limita la posibilidad real de que puedan pensionarse. Además, esto se agrava en los países que cuentan con sistemas de capitalización individual, debido a que la pensión depende en gran medida de la capacidad contributiva de cada trabajadora.

Al no contar con aportaciones suficientes, las trabajadoras del hogar no logran acceder a la pensión o el monto que perciben no les alcanza para satisfacer sus necesidades mínimas. En este sentido, las trabajadoras organizadas plantean la necesidad de que los sistemas de pensiones reconozcan y compensen esta desventaja⁶².

⁶¹ Testimonio: *Y ahora tenemos que trabajar por la vejez, para tener nuestra jubilación. María Pariqui, Zenobia Chura y Eusebia Guarachi, Federación Nacional de Trabajadoras Asalariadas del Hogar de Bolivia (FENATRAHOB).*

⁶² Testimonio: *Nos jubilamos en este sistema de administradora del fondo de pensiones. O sea, nos es imposible retirarnos de nuestro trabajo con esa pensión. No alcanzamos a vivir una semana. Nos vemos obligadas a trabajar hasta la muerte. Porque no podemos sobrevivir. ¿Qué queremos pedirle a este gobierno? Que nos compensen. Porque la antigua ley tiene mucho que ver con nuestras precarias pensiones que están muy por debajo de la línea de la pobreza. María Cotal, Federación Nacional de Sindicatos de Trabajadoras de Casa Particular (FESINTRACAP), Chile.*

Por otro lado, en los últimos años algunos países han emprendido reformas a los sistemas de pensiones, que pueden dificultar aún más el acceso de las trabajadoras remuneradas del hogar a esta prestación. Se trata con frecuencia de reformas que afectan a todas las trabajadoras y los trabajadores, pero que pueden tener un mayor impacto para las trabajadoras del hogar cuando, por ejemplo, se aumenta el tiempo de cotización requerido para optar por la pensión. Habida cuenta de las limitaciones que históricamente han enfrentado quienes realizan este trabajo para acceder a la seguridad social, el aumento del tiempo de cotización puede ser un factor de exclusión. Así lo plantean desde la FENATRAD en Brasil⁶³.

Con respecto a las *prestaciones por accidente de trabajo o enfermedad profesional* 2 países, El Salvador y Panamá, no reconocían este derecho a las trabajadoras domésticas. En ambos países está prestación si se reconoce para otros trabajadores y otras trabajadoras.

En Guatemala las prestaciones se restringen a las limitadas contingencias incluidas en el PRECAPI. Este país es el único que no contaba con asistencia médica para las trabajadoras del hogar. Es importante señalar que en Bolivia la posibilidad de acceder a las *prestaciones de salud* se había concretado recientemente. Si bien la ley relativa al trabajo doméstico de 2003 establecía la obligatoriedad de la afiliación a la Caja Nacional de Salud, la falta de reglamento impedía el acceso de las trabajadoras a este derecho. Finalmente, tras casi dos décadas de lucha de las trabajadoras del hogar organizadas, el reglamento fue aprobado en 2021. Además de la atención en salud, este reglamento propició el acceso a también a otras prestaciones denominadas de corto plazo como las de maternidad, las de enfermedad o las de riesgos del trabajo.

En Guatemala y El Salvador, tampoco se reconocía el derecho a las *prestaciones de enfermedad*. Es decir, a diferencia de otras trabajadoras y trabajadores, las trabajadoras del hogar no tenían derecho a recibir un ingreso cuando tienen una enfermedad que les impide trabajar.

Finalmente, es importante señalar que todos los países considerados en el informe reconocían *prestaciones de maternidad* a las trabajadoras del hogar. Sin embargo, en algunos los periodos de licencia fijados estaban por debajo de las 14 semanas de

⁶³ Testimonio: *La reforma de la seguridad social fue todavía peor (...) Aumentó la cantidad de años que la trabajadora debe cotizar para solicitar la jubilación y con las dificultades para cotizar, entonces con certeza esa trabajadora va a trabajar mucho más, muchos más años para poder completar el periodo (...) para toda la clase trabajadora la reforma de la seguridad social solo trajo aspectos que penalizaron y precarizaron nuestro trabajo. Luiza Batista, Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (FENATRAD).*

licencia mínima que establece *el Convenio núm. 183*. Este es el caso de Argentina, Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Nicaragua. En Argentina y Bolivia la licencia era de 13 semanas, mientras que en el resto de los países era de 12 (OIT 2022)⁶⁴.

Un punto importante a destacar como buena práctica es *el caso de Uruguay*, el cual fue a nivel regional un país pionero a la hora de equiparar los derechos de las trabajadoras del hogar con los derechos de otras trabajadoras y trabajadores. En 2006 aprobó la Ley N° 18.065 para regular el trabajo doméstico y un año más tarde fue aprobada su reglamentación (Decreto N° 224/007). Esta nueva normativa permitió el acceso de las trabajadoras del hogar a todos los derechos vinculados a la seguridad social⁶⁵.

A manera de ejemplo, en Uruguay en 2006, el 67% de las trabajadoras del hogar no contaba con aportes a la seguridad social (Uruguay, Asesoría General en Seguridad Social 2021). En Argentina en el cuarto trimestre de 2012 – pocos meses antes de la aprobación de la Ley 26.844– la tasa de empleo no registrado en el trabajo doméstico era de 84% (Argentina, MTEySS S.f.). Así, las cifras disponibles para Uruguay muestran que si en 2006 el porcentaje de trabajadoras sin aportes a la seguridad social era de 67%, esta cifra se redujo a 52,8% para 2013 y a 45,5% para 2019 (Uruguay, Asesoría General en Seguridad Social 2021). En el caso de Argentina las cifras muestran que en 2003 el porcentaje de trabajadoras registradas rondaba apenas el 5%. Esta cifra se elevó a niveles que oscilaban en torno al 25% en 2016 (Pereyra 2017)⁶⁶.

En este informe de FITH y WIEGO además se analiza una serie de especificaciones de relevancia para la materia como son: los requisitos y condiciones para el aseguramiento; el procedimientos para la afiliación; la debida fiscalización, mecanismos para asegurar el cumplimiento; incentivos y campañas institucionales; seguridad social para las mujeres migrantes; análisis de algunos esfuerzos realizados en la región para garantizar el derecho de las trabajadoras del hogar a la seguridad social; el acceso a la seguridad social durante la pandemia, y la lucha de las trabajadoras del hogar por el acceso a la protección social.

Por lo que, dentro de nuestras reflexiones finales, destacamos algunos puntos de claves para abordar la temática y algunas recomendaciones al respecto.

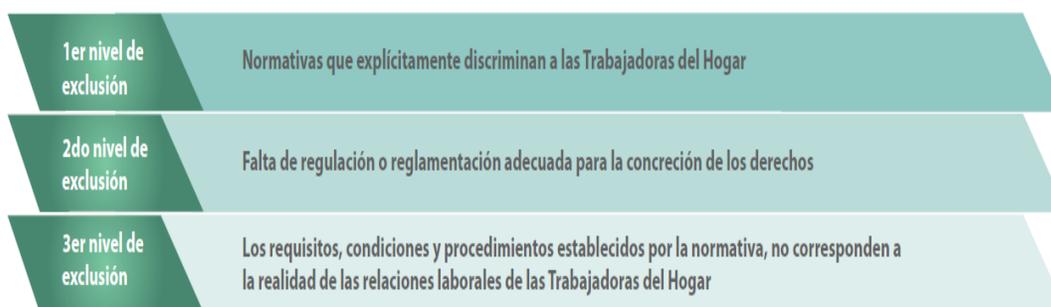
⁶⁴ FITH y WIEGO. Imaginar una seguridad social para las trabajadoras del hogar en América Latina, *supra.*, pág. 27.

⁶⁵ *Ibid.* Cfr. Uruguay, Asesoría en General en Seguridad Social 2021.

⁶⁶ *Ibid.*, pág 59.

La información recabada muestra que, si bien en la región se han concretado importantes avances normativos en las últimas décadas, aún existe legislación que discrimina a las trabajadoras del hogar remuneradas. La situación varía entre los países y si bien en algunos se ha alcanzado una equiparación de derechos, (al menos en lo formal), con respecto a otros grupos de trabajadoras y trabajadores, en otros persisten brechas, por ejemplo, con respecto al reconocimiento de la jornada laboral o el salario mínimo. Por lo que a continuación se destacan ciertas barreras para el acceso a la seguridad social:

Figura 6. Barreras formales para el acceso a la seguridad social



La información y las cifras presentadas en el documento evidencian que además de las limitaciones en el alcance de la legislación, hay una importante brecha de cumplimiento. En 14 de los 15 países considerados la afiliación a la seguridad social es obligatoria, sin embargo, las bajas cifras de afiliación evidencian que esa obligatoriedad no se concreta en la práctica.

Una parte del incumplimiento puede explicarse por condiciones formales objetivas. Es decir, por los obstáculos que constituyen el tercer nivel de exclusión en la normativa. Sin embargo, estos obstáculos no explican por sí solos totalmente la falta de cumplimiento. Así, los empleadores pueden resistirse a registrar a los trabajadores domésticos para evitar pagar sus contribuciones a la seguridad social como empleadores y no respetar sus derechos laborales a través de un contrato de trabajo ejecutable.

En este sentido, la falta de mecanismos de fiscalización y sanción adecuados es también una barrera importante. La legislación pierde contenido cuando no se cuenta con mecanismos eficaces para hacerla cumplir.

En general, los sistemas de seguridad social de la región no han logrado aún formular modalidades acordes a las condiciones del trabajo doméstico remunerado. Esto es particularmente claro si se considera que aún son mayoría los países en los que las cotizaciones requieren un tiempo mínimo de trabajo, cuentan con una base mínima contributiva equivalente al salario mínimo y no cuentan con mecanismos que permitan la afiliación multipatrón.

En muchos casos, los esfuerzos que se han realizado para flexibilizar las condiciones de afiliación son parciales, de manera que siguen manteniendo bases de cotización altas o recortan prestaciones y beneficios. En consecuencia, no tienen un impacto importante a la hora de aumentar el registro.

En este escenario, se hace evidente la necesidad de apostar por reformas más amplias que abarquen todos los aspectos señalados. Las nuevas modalidades deberían considerar además fuentes alternativas de financiamiento, que tomen en cuenta la baja capacidad contributiva en el sector y permitan el ingreso de las trabajadoras del hogar que trabajan jornadas cortas, sin que eso suponga un deterioro de los estándares reconocidos o que signifique la creación de regímenes 'solidarios' o 'voluntarios' que son de menor cobertura y calidad.

Sin duda, la inclusión de modalidades de aseguramiento en línea y la simplificación de trámites son un acierto. Sin embargo, en algunos países los trámites aún son complicados, requieren dedicarles una gran cantidad de tiempo y generan incertidumbre a los empleadores. La aparición de empresas tramitadoras en algunos países de la región da cuenta de la gravedad de esta situación.

Garantizar trámites sencillos y rápidos es una responsabilidad de los Estados, que podrían asegurar sin necesidad de realizar grandes inversiones de recursos.

Sin duda el aseguramiento de las trabajadoras del hogar remuneradas debe ser integral. Deben incluir reformas legales en los tres niveles señalados, campañas de información y sensibilización intensivas y deben contar con estrategias de fiscalización sólida y adecuada.

Es necesario promover regulaciones que protejan a las trabajadoras que son contratadas por agencias de intermediación y permitan fiscalizar adecuadamente a estas empresas.

Los avances que se han concretado en la región con respecto al reconocimiento de los derechos de las trabajadoras del hogar son el resultado de los esfuerzos impulsados

por las trabajadoras organizadas. Esto evidencia que para garantizar que las medidas que se adoptan respondan a las necesidades de quienes trabajan en este sector, y por tanto sean exitosas, se debe favorecer el involucramiento activo de las organizaciones de trabajadoras en los procesos de diseño e implementación. Asimismo, se debe respetar el derecho a la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva (Convenios 87 y 98 de la OIT).

Finalmente, concluimos en el informe que la experiencia internacional en el desarrollo de buenas prácticas u las experiencias exitosas de países de la región pueden orientar e inspirar a los gobiernos que aún no han implementado acciones en este ámbito. Además, estas experiencias permiten constatar que a) no es difícil ni imposible encontrar el mecanismo adecuado para asegurar la implementación efectiva de la cobertura a la seguridad social para el sector doméstico, b) que en la mayoría de los casos los factores más importantes son la voluntad política y la consulta efectiva con las verdaderas expertas que son las organizaciones y sindicatos de trabajadoras del hogar⁶⁷.

4) Obligaciones en materia de DESCAs a la luz de la CADH, aplicables al derecho al cuidado

Desde la perspectiva DESCAs se debe recordar que la Corte IDH ha establecido que se desprenden dos tipos de obligaciones, de carácter progresivo e inmediato⁶⁸. A saber:

[...] La *realización progresiva* significa que los Estados partes tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de los DESCAs, ello no debe interpretarse en el sentido que, durante su periodo de implementación, dichas obligaciones se priven de contenido específico, lo cual tampoco implica que los Estados puedan aplazar indefinidamente la adopción de medidas para hacer efectivos los derechos en cuestión, máxime luego de casi cuarenta años de la entrada en vigor del tratado interamericano. Asimismo, se impone por tanto, la obligación de no regresividad frente a la realización de los derechos alcanzados.

Respecto de las *obligaciones de carácter inmediato*, éstas consisten en adoptar medidas eficaces, a fin de garantizar el acceso sin discriminación a las

⁶⁷ *Ibid.*, pág. 74.

⁶⁸ *Cfr.* Calderón Gamboa, Jorge. *5 perspectivas cruciales frente a la emergencia climática y los derechos humanos: DESCAs, derechos de la naturaleza, género, deberes individuales y la justicia climática. Observaciones escritas en el marco de la solicitud de opinión consultiva sobre emergencia climática y derechos humanos ante la Corte IDH.*

prestaciones reconocidas para cada derecho. Dichas medidas deben ser adecuadas, deliberadas y concretas en aras de la plena realización de tales derechos. En virtud de lo anterior, las obligaciones convencionales de respeto y garantía, así como de adopción de medidas de derecho interno (artículos 1.1 y 2), resultan fundamentales para alcanzar su efectividad⁶⁹.

Esta doble dimensión de obligaciones resulta fundamental para el análisis de los deberes de los Estados en relación con el desarrollo de los derechos sociales en beneficio de las personas trabajadoras domésticas.

Así, por un lado en las **obligaciones progresivas**⁷⁰ se pueden actualizar muchos de los deberes de garantía y prevención, así como las aristas del deber de no regresividad⁷¹ o a su vez de no inacción frente a la garantía de estos derechos⁷².

En este sentido, las autoridades de los Estados, en el marco de sus competencias, deberán avanzar en sus políticas públicas para garantizar la seguridad social y los derechos laborales aludidos para todas las personas trabajadoras domésticas.

Para ello, también resultará relevante el establecimiento y seguimiento de los indicadores de progreso, los cuales se dividen a su vez en los siguientes indicadores⁷³:

- **Estructurales:** Reflejan la ratificación o aprobación de instrumentos jurídicos internacionales básicos para facilitar la realización de un derecho

⁶⁹ Poblete Vilches Vs. Chile, párr. 104.

⁷⁰ De conformidad con el Comité DESC de la ONU, la obligación básica es la de adoptar medidas apropiadas con miras a lograr la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales hasta el máximo de los recursos de que se disponga. La referencia a la "disponibilidad de los recursos" es una forma de reconocer que la efectividad de tales derechos puede verse obstaculizada por la falta de recursos y que puede lograrse únicamente a lo largo de cierto período de tiempo. Paralelamente, significa que el cumplimiento por un Estado de sus obligaciones de adoptar medidas apropiadas se evalúa teniendo en cuenta los recursos -económicos y de otra índole- de que dispone. Además, muchas constituciones nacionales prevén el logro progresivo de la efectividad de algunos derechos económicos, sociales y culturales.

Cfr. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Folleto informativo N° 33, pág. 16

⁷¹ Los Estados no deben permitir que empeore el sistema existente de protección de los derechos económicos, sociales y culturales a menos que esté muy justificada la adopción de una medida regresiva., *Ibid.* pág 21 Comité DESC.

⁷² Corte IDH. Caso Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C No. 359.

⁷³ Ver infografía Los derechos del Protocolo de San Salvador. OEA.

humano fundamental, y revelan información para evaluar cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir sus obligaciones.

- **De proceso:** Miden la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos.
- **De resultados:** Reflejan los logros, individuales y colectivos, que indican el estado de realización de un derecho humano en un determinado contexto

A manera de ejemplo, en cuanto al indicador de proceso relacionado con la extensión, cobertura y jurisdicción de mecanismos de inclusión de *quienes realizan trabajo doméstico de cuidado*, de acuerdo con el *Grupo de trabajo del Protocolo de San Salvador*⁷⁴, los Estados deben informar al respecto:

Descripción: El indicador hace referencia a la disponibilidad en el país de mecanismos de inclusión a la protección de seguridad social aplicables para quienes realicen trabajo doméstico de cuidado no remunerado. Es necesario incorporar una breve síntesis de los alcances de dichos mecanismos, cobertura y jurisdicción. Es preciso aclarar qué cobertura refiere al porcentaje de la población que realiza actividades de cuidado doméstico y que reciba protección de seguridad social, mientras que jurisdicción hace referencia al área de aplicación en el país de estas prestaciones.

Por su parte, las **obligaciones inmediatas** serán cruciales frente a situaciones derivadas con el incumplimiento franco en el respeto o garantía de los derechos sociales para las personas trabajadoras de cuidados, donde los Estados deben actuar de manera *adecuada, deliberada y concreta*, sin discriminación. Las medidas adoptadas deben estar orientadas a objetivos que sean lo más claro posibles, utilizando todos los medios apropiados, particularmente, aunque no de manera exclusiva, la adopción de medidas legislativas⁷⁵.

⁷⁴ Guía para la elaboración y presentación de indicadores de progreso para el Protocolo de San Salvador. — Grupo de trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador.

⁷⁵ OACNUDH. Folleto informativo N° 33, DESC. pág. 21.

Así, por ejemplo, en los casos en los que se alegue una discriminación en el empleo de una persona o grupo de personas de este sector en los que se pueda acreditar que las condiciones laborales y/o de seguridad social no son las óptimas a la luz de los estándares convencionales, se actualizan obligaciones de carácter inmediato, lo mismo frente a factores de discriminación en relación con el artículo 1.1 de la CADH. .

Como se ha podido verificar, una de las luchas clave de las trabajadoras domésticas en la región es que enfrentan discriminación por motivos de género, clase, raza, etnia y condición migratoria. Muchas trabajadoras domésticas son mujeres afro descendientes o indígenas de origen migrante de clase trabajadora⁷⁶. La intersección de estas identidades contribuye a las múltiples violaciones de derechos que experimentan.

Este tipo de casos, entre otros, son los que probablemente llegarán con mayor frecuencia vía litigio ante el SIDH y, respecto de los cuales se puede verificar la situación concreta denunciada y no sólo a la luz de la política pública del país.

Así, en cada una de estos derechos sociales se actualizan obligaciones inmediatas, en las que frente a la garantía de cada derecho se pueden analizar también los *estándares de calidad, accesibilidad, disponibilidad y aceptabilidad*, aplicables a los DESCAs, y respecto de los cuales, la Corte IDH ya ha aplicad esta metodología de análisis⁷⁷.

Ahora bien, desde el punto de vista del *Comité DESC de la ONU*, también hay elementos que pueden ser de utilidad para el análisis interpretativo de obligaciones de los Estados en esta materia, las cuales suele dividir en obligaciones de respeto, protección y realización. Así, en materia del derecho al trabajo, a manera ilustrativa, se puede observar lo siguiente⁷⁸:

Respetar. El Estado no ha de recurrir al trabajo forzoso ni denegar oportunidades de trabajo a los oponentes políticos.

Proteger. El Estado ha de velar por que empleadores, tanto en el sector público como en el privado, paguen el salario mínimo y digno.

⁷⁶ Ver también Corte IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18.

⁷⁷ Poblete Vilches Vs. Chile, Cuscul Piraval Vs. Guatemala, *supra*.

⁷⁸OACNUDH. Folleto informativo N° 33, DESC., pág. 15.

Realizar. El Estado ha de promover el disfrute del derecho al trabajo, recurriendo, por ejemplo, a poner en marcha programas educativos y de información a fin de sensibilizar a la opinión pública al respecto.

El Comité DESC también ha desarrollado estándares en cuanto a obligaciones mínimas esenciales. Según el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)*, hay una obligación inmediata de satisfacer los niveles mínimos esenciales de cada derecho. Si un Estado no cumple tales obligaciones porque carece de recursos, ha de demostrar que ha hecho todo lo posible para utilizar todos los recursos disponibles a fin de satisfacer con carácter prioritario tales obligaciones básicas. Incluso si un Estado tiene recursos claramente insuficientes a su disposición, el Gobierno ha de seguir estableciendo programas de bajo costo y orientados a un objetivo a fin de prestar asistencia a los más necesitados, de manera que sus recursos limitados se utilicen de manera eficiente y efectiva⁷⁹.

A manera de ejemplo se puede señalar que de conformidad con las obligaciones mínimas esenciales destacadas por el Comité DESC en sus observaciones generales, los Estados han de garantizar el derecho de acceso al empleo, en especial por lo que respecta a las personas y grupos desfavorecidos y marginados, de manera que ello les permita llevar una existencia digna⁸⁰.

Por otra parte, en materia de *obligaciones estatales enfocadas a la materia*, el *Convenio 189* de la OIT ha establecido, entre otras, que los Estados deben adoptar medidas para asegurar la promoción y protección efectivas de los derechos humanos de las personas trabajadoras domésticas. Respetar y promover: (a) libertad de asociación y libertad sindical y reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; (b) eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; (c) abolición efectiva del trabajo infantil; y (d) eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación⁸¹.

Por otro lado, en la reciente *Resolución del Consejo de Derechos Humanos, sobre la Importancia de los cuidados y el apoyo desde una perspectiva de derechos humanos*, en relación con los *deberes estatales*, se insta a estos a que:

⁷⁹ *Ibid.*, pág. 21

⁸⁰ *Ibid.*, pág. 21

⁸¹ Convenio 189 de la OIT, sobre la trabajadoras y trabajadores domésticos, 2011, artículos 2° y 3°

a) *Apliquen todas las medidas necesarias para reconocer el trabajo de cuidados y redistribuirlo entre las personas, así como entre las familias, las comunidades, el sector privado y los Estados, de tal modo que se promueva la igualdad de género y el disfrute de los derechos humanos por todas las personas;*

b) *Aumenten 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;*

c) *Fomenten y apoyen las investigaciones y estudios encaminados a producir datos desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, etnia, situación migratoria, estado civil, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en el contexto nacional, así como estadísticas sobre el alcance y la distribución del trabajo de cuidados y del tiempo que se le dedica, así como sobre las personas que prestan estos cuidados y las que los reciben, mediante encuestas periódicas sobre el empleo del tiempo y el establecimiento de cuentas satélite para evaluar la contribución de ese trabajo a los ingresos nacionales y cuantificar el trabajo de cuidados no remunerado, a fin de incluirlos en el producto nacional bruto a los efectos de diseñar, financiar y evaluar políticas en este ámbito;*

d) *Adopten todas las medidas necesarias para permitir la participación plena, igualitaria, genuina e inclusiva de las mujeres, las personas con discapacidad y las personas mayores, así como los niños, en la toma de decisiones relativas a los cuidados y el apoyo, tanto en la vida privada como pública, incluido el diálogo social y la negociación colectiva de los trabajadores asistenciales remunerados;*

e) *Sensibilicen acerca de los impactos negativos que tienen los estereotipos relacionados con el género, la discapacidad y la edad a la hora de prestar y recibir cuidados y apoyo, y establezcan programas y políticas para eliminar esos estereotipos;*

La LMIC también establece una serie de **responsabilidad del estado** para proteger el derecho al cuidado:

Artículo 50. *Estado cuidador.* El Estado debe velar porque los organismos e instituciones públicas y las empresas de su propiedad o bajo su control cumplan con los principios de corresponsabilidad de los cuidados y promuevan con todas sus contrapartes la adopción de estas políticas.

Artículo 51. *Impulso de normas de calidad.* El Estado promoverá la creación y adopción de normas de certificación de corresponsabilidad de los cuidados para la contratación pública nacional y el comercio exterior.

Artículo 52. *Formación y concienciación.* El Estado, a través del Sistema Nacional de Cuidados y con la asesoría del Mecanismo Nacional de la Mujer, impulsará la formación continua del funcionariado público en materias de corresponsabilidad, género y derechos humanos.

Asimismo, instará a la investigación en materias de cuidados y realizará programas de divulgación y campañas de sensibilización sobre el principio de igualdad de oportunidades y de trato y la corresponsabilidad social y familiar de los cuidados a la población.

Asimismo, esta misma LMIC también establece una serie de *responsabilidades del sector privado* de proteger el derecho al cuidado:

Artículo 53. *Deber de respetar.* Las personas empleadoras deben abstenerse de infringir el derecho al cuidado, debiendo implementar las medidas de corresponsabilidad y flexibilidad laboral establecidas en el Capítulo IV de la presente ley.

Artículo 54. *Apoyo a los servicios de cuidados.* Las empresas promoverán la existencia de infraestructura de cuidados de calidad para sus trabajadores y trabajadoras y la expansión de la oferta disponible de servicios de cuidados, en colaboración con el SNC.

Artículo 55. *Colaboración del sector productivo.* Los sectores productivos podrán organizarse y aliarse para ofrecer de manera colectiva, servicios de cuidados para sus trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares.

Artículo 56. *Fomento de la corresponsabilidad.* Las empresas, y en especial las empresas transnacionales, deberán utilizar sus posiciones de influencia para promover la corresponsabilidad con sus socios comerciales y deberán velar porque sus proveedores a lo largo de la cadena de suministro cumplan con su corresponsabilidad social en materia de cuidados, implementen servicios de cuidados para sus trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares y fomenten la corresponsabilidad familiar entre hombres y mujeres.

Adicionalmente, el artículo 45 de dicha ley establece normas sobre *fiscalización y supervisión* del Sistema Nacional de Cuidados (SNC), que apunta a hacer efectivos los principios del Capítulo I sobre coordinación estatal y efectividad. En tal sentido, la norma establece que las distintas entidades públicas que integran el Sistema deberán informar a la Secretaría Nacional de Cuidados los resultados de su supervisión en las materias de cuidados de su competencia, a efectos de contribuir con el diseño de políticas que subsanen las debilidades identificadas en los procesos de fiscalización. Todos los servicios y programas diseñados para proveer los servicios de cuidados a las personas en condición de dependencia y sus cuidadores, deben ser supervisados efectivamente por autoridades independientes, quienes deben contar con un amplio

abanico de competencias que incluya facultades de fiscalización y sanción proporcionales⁸².

En la esfera de las políticas públicas el informe de la OIT titulado “*El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*” examinó las políticas de cuidado en 99 países, y concluyó que la prestación insuficiente de servicios de cuidado a menudo está estrechamente vinculada con el empleo generalizado de trabajadoras y trabajadores domésticos (OIT, 2018a). El informe propone que:

La “vía óptima” hacia el trabajo de cuidados decente significa hacer realidad el trabajo decente para los trabajadores y trabajadoras del cuidado, incluidas las trabajadoras y trabajadores domésticos y migrantes. Cuidar de los trabajadores y trabajadoras del cuidado exige (...) [ampliar] la protección laboral y social a todas las trabajadoras y trabajadores del cuidado; promover la profesionalización evitando al mismo tiempo la erosión de las competencias profesionales; asegurar la representación y la negociación colectiva de los trabajadores y trabajadoras del cuidado, y evitar estrategias de ahorro de costos en los sectores del cuidado, tanto públicos como privados, que reducen los salarios o acortan el tiempo de cuidado directo.

*

* *

En consecuencia de todo lo anterior, queda claro que el derecho al cuidado incluye, entre otros, la provisión de las precondiciones y garantías en que se realiza el cuidado, por lo que las personas trabajadoras de cuidados cuentan con diversos derechos, particularmente en la esfera de los DESCAs, entre otros; al trabajo digno, la seguridad social (pensiones), acceso a la salud y al descanso, por lo que para garantizar estos derechos los Estados tienen que responder a sus obligaciones progresivas e inmediatas, a la luz del artículo 26 de la CADH, en interpretación de otras disposiciones aplicables (*supra*). Lo anterior no excluye del cumplimiento de sus deberes legales también a las personas privadas, las cuales deben de ser reguladas, fiscalizadas y monitoreadas por las autoridades estatales.

C) *Derecho al acceso a los cuidados para las personas trabajadoras en el empleo informal*

⁸² Cfr. Guía de Implementación para la LMIC, *supra*, pág. 70.

Como anteriormente se introdujo sobre este punto, si bien la solicitud de OC no plantea la temática del empleo informal de manera explícita, consideramos que dicha perspectiva debe ser abordada por la Corte IDH en su opinión como una cuestión crucial de esta temática interrelacionada, pues resulta fundamental para la región americana un desarrollo puntual sobre el acceso de las personas trabajadoras informales a los sistemas de cuidado, ya que siendo que, por lo general estas personas no cuentan con garantías sociales, y se ven imposibilitadas de acceder a servicios de cuidado de manera integral con implicaciones diversas.

Reiteramos que en América Latina y el Caribe el 54% de la población trabaja en la informalidad. De esa población, el 55% son mujeres y 53% son hombres. A nivel regional las mujeres perciben solo el 83,9% de los salarios que obtienen los varones-, además éstas se encuentran sobrerrepresentadas en los trabajos informales, de baja calificación y también en los hogares en situación de pobreza. (CEPAL, 2016). En la región de los 14,8 millones de trabajadoras domésticas, el 91,1% son mujeres (OIT, 2021).

1) El empleo informal: conceptos, diagnóstico y políticas públicas

Primeramente, resulta preciso conceptualizar a qué se refiere el *empleo informal*, así como mostrar un breve diagnóstico de la situación. Derivado de diversos estudios realizados por WIEGO junto con la OIT y el Grupo de expertos sobre estadísticas del sector informal (llamado el “Grupo de Delhi”), hemos colaborado para ampliar el concepto y la definición con la incorporación de ciertos tipos de empleo informal que no estaban incluidos en definiciones y conceptos previos del “sector informal”, los cuales se citan en extenso a continuación⁸³.

Hoy en día se reconoce ampliamente que el *empleo informal* incluye a una gama de personas independientes que trabajan principalmente en empresas pequeñas o no registradas y no constituidas en sociedad de capital, así como a una gama de trabajadores asalariados que son empleados sin contribuciones del empleador al sistema de protección social.

Así, hay tres definiciones y términos estadísticos oficiales relacionados, que se usan con frecuencia de manera imprecisa y sin distinción: el término *sector informal* se refiere a la producción y al empleo que tiene lugar en empresas pequeñas o no

⁸³ WIEGO. La economía informal: definiciones, teorías y políticas. Documento de Trabajo de WIEGO No. 1, Agosto de 2012, Martha Alter Chen, págs. 6 y 7.
Ver también otros documentos relacionados: WIEGO. Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Brief. Florence Bonnet, Joann Vanek and Martha Chen. ILO.

registradas y no constituidas en sociedad de capital (ICLS1993); el término *empleo informal* se refiere al empleo sin protección legal y social –tanto dentro, como fuera del sector informal (ICLS 2003)–; y el término *economía informal* se refiere a todas las unidades, actividades y trabajadores así definidos, así como su producción. Juntos forman, tanto nacional como mundialmente, la amplia base de la fuerza laboral y la economía.

Es preciso señalar que el concepto de *relación de trabajo* siempre ha excluido a los trabajadores independientes. De manera creciente, algunas categorías de trabajadores asalariados se han visto en efecto, desprotegido legalmente y sin reconocimiento porque su relación de trabajo cae en alguna de estas categorías:

- **Encubierta:** la relación de trabajo es deliberadamente encubierta al darle la apariencia de otra relación de diferente naturaleza jurídica. Por ejemplo, la empresa líder en una cadena de subcontratación puede argumentar que tiene una relación de “compra y venta” –o comercial– con los que producen mercancía para ella, en vez de una relación de empleo por subcontratación.
- **Ambigua:** la relación de trabajo es obviamente ambigua, con lo que hay duda si realmente existe o no una relación de trabajo. Esto es, por ejemplo, el caso de los vendedores ambulantes que dependen de un solo proveedor para su mercancía o que venden mercancía a comisión por un distribuidor.
- **No claramente definida:** la relación de trabajo claramente existe pero no queda claro quién es el empleador, qué derechos tiene el trabajador, y quién es responsable de garantizar estos derechos. Por ejemplo, en la cadena de valor no queda claro quién es el empleador real: la empresa líder, el proveedor o el subcontratista. De forma similar, en el caso del trabajo temporal no queda claro quién es el empleador real: la agencia que provee los trabajadores temporales o la empresa que los contrata temporalmente.

En cualquiera de estas relaciones de trabajo los trabajadores por lo general no están protegidos por la ley laboral ni están cubiertos por un convenio colectivo de trabajo: en resumen, están empleados de manera informal. Es importante observar que en muchos de los casos el empleador trata de encubrir la relación de trabajo o de evitar definir quién es responsable; y que el empleador en cuestión bien podría representar a una empresa formal, y no un negocio informal⁸⁴.

⁸⁴ Ibid, pág. 12 y 13.

Por tanto, el empleo informal se define por la exclusión de los trabajadores y las trabajadoras de los regímenes de protección laboral y social, o por una cobertura insuficiente de los mismos, en la legislación y en la práctica. En comparación con los que tienen un empleo a tiempo completo de duración indeterminada, los trabajadores y las trabajadoras de la economía informal suelen encontrarse con más frecuencia en modalidades atípicas de empleo y se exponen a déficits generalizados de trabajo decente. En la economía informal, las relaciones entre empleador y trabajador pueden ser inexistentes, imprecisas u ocultarse deliberadamente. Aunque no todos los trabajadores y las trabajadoras de la economía informal son pobres, el empleo informal se caracteriza por los ingresos bajos y las horas de trabajo no reglamentadas⁸⁵.

En total, 2000 millones de personas se encuentran en el **empleo informal**, lo que representa el 61,2 por ciento del empleo mundial (OIT, 2018b). El empleo informal es una mayor fuente de empleo para los hombres que para las mujeres en todo el mundo (el 63% frente al 58%), en los países de ingresos altos (el 19% frente al 18%) y en los países de ingresos medios (el 69% frente al 64%), debido a que las tasas de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo son más bajas. Sin embargo, el **porcentaje de mujeres en el empleo informal (el 92%) supera el de los hombres (el 87%) en los países de ingresos bajos y de ingresos medios-bajos**. Además, en la mayoría de los países (el 56%), el porcentaje de trabajadoras en el empleo informal sobrepasa el porcentaje de trabajadores (Bonnet et al., 2019)⁸⁶.

La mayoría de los trabajadores y las trabajadoras del sector informal son trabajadores independientes y por cuenta propia (el 45%), trabajadores familiares auxiliares (el 16,1%) y empleadores (el 2,7%) (OIT, 2018b). En la economía informal, las mujeres se concentran en la base de la pirámide económica como trabajadoras industriales subcontratadas, trabajadoras a domicilio y trabajadoras auxiliares familiares (Bonnet et al., 2019). Las mujeres y los hombres que son trabajadores auxiliares familiares se consideran trabajadores dependientes (OIT, 2018c); es decir, trabajan en un establecimiento explotado por un familiar y su grado de autoridad sobre la explotación del mismo es demasiado pequeño para ser considerados socios. No reciben pagos regulares, como un salario, a cambio del trabajo realizado. Sin embargo, pueden beneficiarse de pagos en especie o recibir pagos irregulares en efectivo como consecuencia de los resultados de su trabajo, derivados de los beneficios de la

⁸⁵ WIEGO. Servicios de cuidado infantil de calidad para los trabajadores y las trabajadoras de la economía informal, pág. 3. Nota de políticas núm. 1 de la OIT y WIEGO.

⁸⁶ *Ibid.*, pág 3.

empresa o de los ingresos de otra persona, a través de transferencias familiares o dentro del hogar.

En 2018, las mujeres tenían más del doble de probabilidades de ser trabajadoras familiares auxiliares en comparación con los hombres representando, en el empleo mundial total, el 16,6% del empleo femenino, frente a tan sólo el 6,4% del empleo masculino (OIT, 2018d). Por lo que refiere al empleo total en los países de ingresos bajos, el porcentaje de trabajadores y trabajadoras familiares auxiliares asciende al 42,8% y al 16,8% para las mujeres y los hombres respectivamente.

Por *trabajadores y trabajadoras por cuenta propia* se entiende aquéllos que tienen un empleo independiente y que no contratan a “trabajadores asalariados” de manera continua. La mayoría de los trabajadores y las trabajadoras por cuenta propia se encuentran en la economía informal, y se dedican a actividades de subsistencia, como la venta ambulante o la recolección de residuos (OIT, 2019). Aunque las trabajadoras por cuenta propia suelen ganar más que las trabajadoras auxiliares familiares, los estudios muestran que el trabajo por cuenta propia no es un trampolín hacia mejores oportunidades de empleo para las mujeres. En la economía informal hay menos trabajadoras por cuenta propia que puedan expandir sus actividades para convertirse en empleadoras – ya que sólo representan el 1,7% del empleo femenino total, en comparación con el 3,8% registrado entre los hombres (OIT, 2018d)⁸⁷.

En los países de ingresos bajos y medios, la mayoría de las mujeres trabaja por cuenta propia o son trabajadoras auxiliares familiares, representando el 82% de todas las mujeres en el empleo informal (Bonnet et al., 2019). Se prevé que este porcentaje disminuirá al aumentar los niveles de ingresos. Sin embargo, los progresos son demasiado lentos en los países de ingresos bajos como para conducir a una reducción considerable de los porcentajes de estos dos grupos vulnerables. Se prevé que, para 2023, el 80 por ciento de las trabajadoras de esos países seguirán siendo trabajadoras por cuenta propia o trabajadoras auxiliares familiares (OIT, 2019). Esto indica que las tensiones actuales entre las actividades generadoras de ingresos de las trabajadoras y sus responsabilidades de cuidado infantil continuarán siendo un obstáculo para la igualdad de género y de ingresos, a menos que se tomen medidas para extender las protecciones laborales y sociales a los trabajadores y las trabajadoras de la economía informal⁸⁸.

⁸⁷ Ibid, pág. 3

⁸⁸ Ibid.

En relación con las *responsabilidades de cuidado* y *el impacto en la seguridad de los ingresos*, WIEGO ha documentado que existen muchos motivos por los que las mujeres encuentran empleo en la economía informal: la participación decreciente de los hombres en el empleo, las competencias limitadas, la insuficiente creación de empleos formales, la responsabilidad desproporcionada por el trabajo de cuidados no remunerado y la erosión de las protecciones laborales. A nivel mundial, las estructuras familiares evolucionan a causa de la urbanización y la migración, lo que conlleva que el grueso de la población en edad de trabajar vive en hogares familiares nucleares con escaso acceso a servicios de cuidado (OIT, 2018a). Algunas mujeres tal vez sigan recibiendo apoyo de miembros de su familia ampliada que viven cerca de ellas. Las mujeres mayores quizá puedan prestar servicios de cuidado infantil, pero muchas también trabajan en la economía informal para ganarse la vida, en particular si no tienen acceso a una pensión (OIT, 2017). Una estructura familiar nuclear en la que los miembros de la familia ampliada no están presentes para cuidar de los niños puede conducir a una mayor presión sobre las mujeres para que cuiden de sus hijos mientras obtienen ingresos. Esto es particularmente cierto cuando no hay servicios públicos de cuidado infantil de calidad, y cuando persisten unas normas de género que continúan considerando a las mujeres como las principales o las únicas cuidadoras (OIT, 2018a)⁸⁹.

No es sorprendente que las mujeres con responsabilidades de cuidado tengan más probabilidades de ser trabajadoras familiares auxiliares y trabajadoras por cuenta propia en comparación con las mujeres y los hombres sin responsabilidades de cuidado. Estas formas de empleo independiente permiten unos horarios de trabajo más flexibles y permiten a las mujeres tener consigo a sus hijos pequeños mientras trabajan. Según las estimaciones mundiales de la OIT, el 14% de todas las mujeres ocupadas en el empleo informal trabajan menos de 20 horas por semana a cambio de una remuneración o con ánimo de lucro, en comparación con el 7,3% de los hombres en el empleo informal. El porcentaje alcanza el 20% de las mujeres empleadas informalmente en África, las Américas y los Estados árabes (OIT, 2018b). Esto les permite tener tiempo para cuidar de sus hijos, aunque el trabajo en la economía informal proporciona menos ingresos, y poca o ninguna seguridad del empleo.

2) Servicio universal de cuidado infantil

La falta de acceso a servicios de cuidado infantil afecta negativamente a la capacidad de las trabajadoras de la economía informal para obtener ingresos. Durante la

⁸⁹ *Ibid.*, pág. 4.

pandemia de COVID-19, WIEGO documentó cómo las mujeres con responsabilidades de cuidado, en particular responsabilidades de cuidado de niños, trabajaban menos horas y ganaban menos que las mujeres y los hombres sin responsabilidades de cuidado⁹⁰. Esto afecta a hogares enteros que dependen de estos ingresos para adquirir necesidades básicas. Las brechas de pobreza entre géneros son más profundas en los mejores años reproductivos (entre 25 y 34 años), con 60 millones de mujeres en todo el mundo que viven en la pobreza extrema con menos de 1,90 dólares al día, en comparación con 53 millones de hombres⁹¹.

Por otra parte, en WIEGO hemos documentado también los principales obstáculos para acceder a servicios de cuidado infantil para trabajadoras informales⁹², destacando factores relacionados con la *asequibilidad*, derivado del costo de los servicios; *accesibilidad*, derivado a la distancia o ubicación de los mismos en relación con sus lugares de trabajo, así como los horarios disponibles; *calidad*, la cual se relaciona no sólo con que los servicios sean buenos les permitan trabajar y representen una vía para que sus hijas e hijos salgan de la pobreza, sino también con la confianza en el servicios⁹³.

Así, al proponer una tipología de servicios de cuidado infantil disponibles para los trabajadores de la economía informal, lo que se describe es un enfoque disperso y a veces *ad hoc* de los servicios de cuidado infantil para los hijos de trabajadores de la economía informal. Por ende, se necesita un servicio universal de cuidado infantil que atienda las necesidades de todos los cuidadores -incluidos mujeres y hombres con empleo informal- cuyos niños tienen más probabilidades de vivir en la pobreza y estar entre los más vulnerables.

Invertir en servicios universales de cuidado infantil puede generar un triple beneficio: facilitar la participación de las mujeres en el mercado laboral, mejorar los resultados educativos y de salud de las niñas y los niños pequeños y crear nuevas oportunidades de trabajo decente para mujeres y hombres (ONU-Mujeres, 2015a). La ampliación de

⁹⁰ Ogando, Rogan, Moussie. Impacts of the COVID-19 pandemic and unpaid care work on informal workers' livelihoods. Volume 161, Issue 2. Special Issue: COVID-19 and the world of work (Part II). June 2022. Pages 171-194.

⁹¹ From Insights to action. Gender equality in the wake of Covid-19. UN Women 2020.

⁹² WIEGO. Extender los servicios de cuidado infantil a los trabajadores y las trabajadoras de la economía informal: Lecciones de política extraídas de las experiencias de los países. Nota de políticas núm. 3 de la OIT y WIEGO.

⁹³ *Ibid.*, pág. 3.

los servicios de cuidado infantil puede crear nuevos empleos en sectores que brindan dichos servicios y puede apoyar la creación de empleo en otros sectores debido al aumento del consumo derivado de los ingresos de quienes trabajan en los empleos creados (De Henau et al., 2018).

Por lo tanto, el suministro de *servicios universales de cuidado infantil* es un componente de la “vía óptima hacia el trabajo de cuidados” que puede abrir nuevos caminos para que las trabajadoras logren la transición de la economía informal a la economía formal⁹⁴.

Si bien los motores de la informalidad son complejos, la “vía óptima hacia el trabajo de cuidados” puede ser una estrategia para afrontar los niveles persistentes de informalidad, la desigualdad de género y la pobreza intergeneracional. Invertir en servicios de cuidado infantil no sólo tiene beneficios potenciales inmediatos y a largo plazo para las trabajadoras del sector informal, sino para la sociedad en general, incluidos los niños provenientes de entornos desfavorecidos. Las políticas de cuidado encaminadas a redistribuir las responsabilidades de cuidado infantil entre las trabajadoras, la comunidad y el Estado, deben centrarse en opciones asequibles, considerando en particular que los servicios de cuidado infantil pueden ser fácilmente inaccesibles para los trabajadores y las trabajadoras del sector informal, cuyos ingresos suelen ser bajos e irregulares⁹⁵.

Si bien a fin de alcanzar servicios universales de cuidado infantil requiere una inversión inicial costosa, ello puede promover el crecimiento del empleo, fortalecer los ingresos fiscales, aumentar el ahorro en gastos de seguridad social, y actuar como estímulo en tiempos de subempleo y de recesión (Ilkkaracan, Kim y Kaya, 2015). Por último, las trabajadoras de la economía informal – incluidas las trabajadoras del cuidado infantil y las trabajadoras domésticas – deben estar representadas a través de estructuras de diálogo social en las que se debatan las políticas de cuidado infantil y las inversiones en servicios de cuidado infantil. Sus necesidades y su derecho a unas condiciones de trabajo decentes deben abordarse de manera adecuada, como trabajadoras y como cuidadoras no remuneradas que buscan apoyo en lo que respecta al cuidado infantil⁹⁶.

⁹⁴ *Ibid.*, pág. 8.

⁹⁵ *Ibid.*, pág. 10.

⁹⁶ *Ibid.*, pág. 10 y 11.

Lo anterior, adicionalmente se enmarca de manera clara en la idea de que inclusive la protección a estos trabajadores no es del todo incompatible con el capital o ideas productivistas, al enfatizar en las contribuciones económicas de los trabajadores informales⁹⁷.

La magnitud de la inversión requerida, aunque no es desdeñable, es necesaria para que los Estados aprovechen el beneficio triple potencial de: i) unas oportunidades de trabajo decentes para los trabajadores y trabajadoras del cuidado infantil; ii) unos mejores resultados en materia de nutrición, salud y educación para las niñas y los niños pequeños, y iii) una mayor seguridad del ingreso para las trabajadoras de la economía informal. Se necesita un enfoque integrado que considere los beneficios para los niños, las trabajadoras, y los trabajadores y las personas trabajadoras del cuidado infantil. La representación formal de los trabajadores y las trabajadoras de la economía informal que requieren y prestan servicios de cuidado infantil es esencial para establecer sistemas de cuidado infantil de calidad sostenibles⁹⁸.

3) Marco jurídico: hacia una normativa en la garantía de cuidados para el empleo informal

Adicionalmente a las normas que han sido citadas anteriormente en relación con los derechos de cuidados a niñas, niños y adolescentes (*supra*), a continuación se enuncian algunos otros instrumentos internacionales en la materia para ser considerados⁹⁹.

⁹⁷ Alfery, Lund and Moussié. *Approaches to social protection for informal workers: Aligning productivist and human rights-based approaches*. International Social Security Review, Vol. 70, 4/2017.

⁹⁸ *Ibid.*, pág. 17.

⁹⁹ WIEGO. Marcos de derechos humanos y laborales que promueven servicios de cuidado infantil para todos los trabajadores y las trabajadoras. Nota de políticas núm. 2 de la OIT y WIEGO Pág. 4.

Cuadro 1. Convenios y recomendaciones de la OIT relativos a las protecciones de la maternidad y al cuidado infantil

| Documento | Título | Año | Núm. de ratificaciones |
|------------------------|---|------|------------------------|
| Convenio núm. 102 | C102 – Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) | 1952 | 58 |
| Convenio núm. 156 | C156 – Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares | 1981 | 45 |
| Convenio núm. 183 | C183 – Convenio sobre la protección de la maternidad | 2000 | 38 |
| Recomendación núm. 202 | R202 – Recomendación sobre los pisos de protección social | 2012 | - |
| Recomendación núm. 204 | R204 – Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal | 2015 | - |

Fuente: Normex de la OIT: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12001:0::NO;> en septiembre de 2019

De gran relevancia corresponde destacar lo dispuesto por la *Recomendación 202* de la OIT sobre los pisos de protección social¹⁰⁰

Recuadro 1: La Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), de la OIT

Párrafo 5: Los pisos de protección social mencionados en el párrafo 4 deberían comprender por lo menos las siguientes garantías básicas de seguridad social:

- (a) acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;
- (b) 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;
- (c) seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y
- (d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

WIEGO ha documentado el marco de derechos humanos y laborales que promueven servicios de cuidado infantil para todos los trabajadores y las trabajadoras¹⁰¹, concluyendo que los estos marcos y las normas internacionales del trabajo elaboradas por la OIT establecen el *derecho a unos servicios de cuidado infantil para todos – incluidos los trabajadores y las trabajadoras y los niños*.

¹⁰⁰ *Ibid.*, pág. 6

¹⁰¹ *Ibid.*, pág. 9.

A pesar de la falta de servicios de cuidado infantil adecuados en los países de ingresos bajos, y de las lagunas en la cobertura de seguridad social, existen marcos jurídicos para apoyar las demandas de los trabajadores y las trabajadoras de servicios de cuidado infantil. Estos marcos también pueden orientar la formulación de políticas de cuidado infantil y de educación y desarrollo de la primera infancia que sean sensibles a los derechos tanto de los niños y niñas como de sus cuidadores.

Ahora bien, resulta de vital importancia comprender que para que los servicios de cuidado infantil de calidad lleguen a las niñas y los niños desfavorecidos y marginados, deben considerar las condiciones de trabajo y los ingresos de los trabajadores y las trabajadoras del sector informal. A su vez, extender la cobertura de protección social a las trabajadoras de la economía informal durante la maternidad, y durante la prestación de cuidados a sus hijos y otras personas a cargo, será más eficaz si existen servicios de cuidado infantil accesibles de calidad. Esto apunta a una vía de colaboración y de negociación colectiva para todos los trabajadores y las trabajadoras – tanto las mujeres como los hombres ocupados en la economía formal y en la economía informal.

Por su parte, atendiendo este mismo espíritu para buscar una solución integral, en el ámbito interamericano la LMIC impulsa un *Sistema Nacional de Cuidados*. Al respecto dispone lo siguiente:

Artículo 36. Sistema Nacional de Cuidados. El Sistema Nacional de Cuidados (SNC) es el sistema corresponsable de acceso público, universal y de financiamiento solidario, que articula las diferentes modalidades de prestación pública, nacional y local, privada y comunitaria de servicios de cuidados, para dar pleno cumplimiento al derecho al cuidado, fortalecer y ampliar las alternativas de atención integral de cuidados y garantizar el respeto y goce de los derechos de las personas que cuidan.

El SNC deberá observar la plena cobertura, suficiencia, equidad, continuidad, sostenibilidad y accesibilidad de los servicios y las prestaciones de cuidados, y su calidad integral, oportuna, efectiva, así como la transversalización de género en todas las áreas y niveles.

El Sistema Nacional de Cuidados deberá estar orientado a la acción y los resultados, estableciendo metas, indicadores y plazos.

Artículo 37. Objetivos del Sistema Nacional de Cuidados. El SNC perseguirá los siguientes objetivos:

1. Garantizar el derecho al cuidado de las personas en situación de dependencia, procurando su desarrollo integral y la promoción de su autonomía, según las distintas necesidades y de conformidad con las diferentes modalidades de atención que requieran.

2. Promover, facilitar y fortalecer la inserción laboral, económica y educativa de las personas responsables de los cuidados.
3. Promover y fortalecer los derechos económicos de las mujeres cuidadoras no remuneradas, e impulsar y propiciar el cambio de la actual división sexual del trabajo.
4. Impulsar acciones estratégicas dirigidas a crear opciones para la incorporación formal de las mujeres en la economía del cuidado.
5. Promover la corresponsabilidad social, la conciliación laboral y familiar, y la resignificación del trabajo de cuidados como pilar del Estado de bienestar social.
6. Optimizar los recursos públicos, nacionales y locales, y los recursos privados de cuidados y promover la construcción de alianzas entre todos los actores del sistema.

[...]

Artículo 42. *Servicios de cuidados*. El Estado reconoce y garantiza que las personas en situación de dependencia y las personas cuidadoras tengan acceso a una variedad de servicios de asistencia domiciliaria, residencial y otros servicios de apoyo, incluida la asistencia personal; y a su vez asegura que las instalaciones y servicios, tanto estatales como privados y comunitarios, tengan en cuenta sus necesidades.

[...]

Artículo 43. *Oferta nacional*. La Secretaría Nacional de Cuidados llevará un registro nacional sobre la oferta pública y privada de los servicios de cuidados en el territorio con el objeto de contar con información para la generación de la política pública, identificar las áreas prioritarias de atención, hacer seguimiento y proyecciones de corto, mediano y largo plazo, vincular de manera proactiva a las personas usuarias con la oferta disponible, y poder entregar los beneficios y servicios a la población de manera eficiente y eficaz.

De conformidad con la *Guía de Implementación para la LMIC* los sistemas nacionales de cuidado buscan dos grandes objetivos: en primer lugar, asegurar y garantizar el derecho al cuidado a todas las personas en situación de dependencia y, en segundo lugar, superar la división sexual del trabajo y la carga desproporcionada de trabajo de cuidados no remunerado de las mujeres estableciendo la corresponsabilidad social de los cuidados¹⁰².

A manera de ejemplo, en países como *Uruguay* y *Costa Rica* se han instalado sistemas de cuidados establecidos por ley, con el fin de coordinar estos servicios que se prestan a diversos grupos de la población dependiente. “El de Uruguay se ha diseñado e

¹⁰² Guía de Implementación para la LMIC., pág. 61.

implementado como *Sistema Integral de Cuidados* (SNIC) y se encuentra actualmente bajo revisión. En Costa Rica, la *Red de Cuido y Desarrollo Infantil* (RedCUDI) es una política que reafirma el derecho al cuidado de menores de 7 años y que articula iniciativas, políticas y servicios privados, públicos y de ONG existentes”¹⁰³.

*

* * *

En vista de lo anterior, se debe concluir que las personas trabajadoras en el empleo informal se enfrentan a una seria limitaciones y obstáculos para poder ver garantizado el derecho a acceder a cuidados de personas dependientes, sobretodo infantiles, así como de personas mayores o con discapacidad, por lo que resulta de vital importancia la instalación de una *sistema o servicio de cuidados integral* o similar que pueda brindar cuidados de calidad, accesibles y disponible para toda la población, incluyendo las personas trabajadoras en el empleo informal que, aunque no cuenten con un contrato formal o aportaciones al sistema de seguridad social formal, dé cabida a su incorporación, a fin de garantizarles el derecho como trabajadores, a tener acceso a cuidados y apoyo para sus dependientes.

Dichas obligaciones se pueden desprender principalmente del artículo 26 de la CADH en su derivación de las normas de la Carta de la OEA, así como de los tratados vinculantes (*supra*) en materia de dichos grupos, que en su caso, se presenten en situación de dependencia.

Así como la Corte IDH ha dictado medidas de política pública en la reparación integral, a través de las garantías de no repetición en diversos casos¹⁰⁴, la incorporación de un sistema universal de cuidados es acorde con las obligaciones convencionales, particularmente de conformidad con los artículos 2 y 26 de la CADH.

IV. Reflexión final

Consideramos que esta es una oportunidad histórica para que la Corte IDH se pronuncie sobre el derecho al cuidado, desde su integralidad. Para ello, estimamos esencial que se incluya la situación y perspectiva de los derechos de las personas

¹⁰³ *Ibid.*, pág. 60.

¹⁰⁴ Ver por ejemplo, Caso Poblete Vilches Vs. Chile. Como medidas de reparación integral: (vi) fortalecer el Instituto Nacional de Geriátría y su incidencia en la red hospitalaria; (vii) diseñar una publicación o cartilla que desarrolle los derechos de las personas mayores en materia de salud; y (viii) adoptar las medidas necesarias, a fin de diseñar una *política general de protección integral a las personas mayores*.

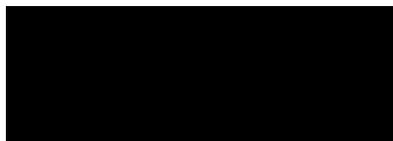
trabajadoras informales, no obstante que tal aspecto no haya sido expresamente planteado en la solicitud inicial. Los principales abordos en la materia se han ocupado de comprender esta interrelación, por lo que su omisión peligraría en que esta opinión quedara limitada respecto de uno de los puntos centrales en el análisis en la materia.

Estamos convencidas y convencidos también que la nueva jurisprudencia DESCA que ha desarrollado la Corte IDH a partir de la justiciabilidad del artículo 26 de la CADH representa el marco jurídico clave para abordar estos derechos en su dimensión social y, particularmente, pudiendo desarrollar las obligaciones progresivas e inmediatas del derecho al cuidado como aporte fundamental al derecho internacional.

Es en este sentido que brindamos las presentes reflexiones e insumos con la intención de contribuir al desarrollo de los estándares en la materia, esperando puedan ser tomados en cuenta en la correspondiente opinión consultiva que emitirá esta honorable Corte IDH.

Desde WIEGO confiamos en el importante trabajo que esta Corte IDH puede generar en esta temática y quedamos a su disposición en caso de poder brindar mayores insumos en la materia.

Atentamente,



Bertha Isidore on Companies House.pdf - Search (bing.com)

Company Secretary, WIEGO



V. Anexos WIEGO

Enlaces al documento:

- Lexartza Artza, L., FITH y WIEGO. 2022. Imaginar una seguridad social para las trabajadoras del hogar en América Latina. FITH y WIEGO.

- OIT y WIEGO. 2020. Marcos de derechos humanos y laborales que promueven servicios de cuidado infantil para todos los trabajadores y las trabajadoras.
- Ogando, A. M. Rogan y R. Moussié. 2021. “Impacts of the COVID-19 pandemic and unpaid care work on informal workers' livelihoods.” *Revista Internacional del Trabajo* 141 (2) pg. 171-194.
- WIEGO, ILO and UNICEF. 2021. Family-Friendly Policies for Workers in the Informal Economy.

[Redacted text block]

[Redacted text block]