

CAPITULO I.

La agenda de género a nivel regional: prácticas, enfoques y estrategias

Laura Pautassi¹

1.1. Introducción

Una rápida mirada por América Latina en el campo de la política pública muestra situaciones paradójicas: por una parte la consagración de normas, cláusulas constitucionales, ratificación de Pactos y Tratados Internacionales, consensos globales y regionales, planes de igualdad, acciones afirmativas, reconocimiento de identidades y disidencias sexuales, cambios en el uso del lenguaje, y en paralelo, una persistencia e incremento de múltiples violencias, en particular de género², sumadas a las condiciones de pobreza y desigualdad estructural, desequilibrios macroeconómicos y fiscales, junto con exclusiones de todo tipo, que ponen en cuestión la efectividad de las respuestas estatales.

Por otro lado, se producen movilizaciones sociales masivas, lideradas por el movimiento feminista, con una adhesión global como en el caso del movimiento Ni una Menos, junto con manifestaciones estudiantiles, por el medio ambiente y resistencias ciudadanas en varios países de la región³, las que contrastan con el surgimiento de nuevos actores en la política como las organizaciones religiosas y conservadoras, que incluyen demandas políticas como mayor injerencia de las familias en la educación o en la salud sexual y reproductiva,⁴ y plantean nuevos desafíos a las conceptualizaciones tradicionales de lo público y privado, entre Estado y sociedad y una revisión de las competencias en torno a la distribución de los bienes públicos.

Y si de paradojas se trata⁵, estos procesos tienen lugar en un continente, el más desigual de la tierra, que se ha sumado a los compromisos del Milenio, que incluyen la primera agenda (2015) con 8 Objetivos de Desarrollo (ODM) y la actual, la Agenda 2030 donde son 17 los Objetivos que nuclea un plan de acción para el desarrollo sostenible (ODS) que reconoce la

¹ Investigadora Principal CONICET y de Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. Gioja. Profesora y Directora del Programa Género y Derecho, Facultad de Derecho (UBA) y del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas.

² Gherardi, Natalia: "Otras formas de violencia contra las mujeres que reconocer, nombrar y visibilizar". Serie Asuntos de Género (LC/L.4262) CEPAL, Santiago de Chile, Noviembre 2016.

³ A lo largo del 2019 las movilizaciones sociales fueron ganando las calles en Chile, Bolivia, Brasil, Ecuador, Haití, Honduras y Venezuela transmitiendo distintas posiciones sociales y políticas, donde las organizaciones feministas y de mujeres tienen una presencia destacada como en el caso chileno, pero a su vez reclamos étnicos y multiculturales han sido centrales a la hora de los petitorios y con una configuración de situaciones extremas que terminaron en el reciente y trágico golpe de Estado ocurrido en Bolivia.

⁴ Bajo las consignas "con mis hijos no te metas" o el activismo en torno a la consigna "salvemos las dos vidas" y el emblema del pañuelo celeste, se fueron radicalizando las acciones de los sectores conservadores y ampliando el margen de reclamos, Vaggione, Juan M. y Esquivel, Juan. Permeabilidades activas. Religión, política y sexualidad en la Argentina democrática, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2015.

⁵ En términos de Fraser, no es una paradoja sino un dilema de reconocimiento y redistribución, Fraser, Nancy. "Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento". Madrid: New Left Review en Español 4, 2000 Pág: 55-68.

importancia de las instituciones como instancias ineludibles de cualquier proceso de cambio que se quiera impulsar.

De esta forma, la agenda del desarrollo del siglo XXI adopta como metodología de intervención al enfoque de derechos, que sitúa al *corpus* de derechos humanos como la fuente ineludible de obligaciones de los Estados para con las personas en todas sus identidades, para los actores privados, promueve el empoderamiento y participación ciudadana. Retomando la figura de la paradoja, esta agenda incluye los componentes históricos del enfoque de género, que fue desarrollado la teoría feminista desde mediados del siglo XX y que precisamente señala que la forma de intervenir de las políticas públicas requiere “atravesar” todos los ámbitos de la sociedad.

Esta metodología, que interpeló a las teorías sobre el Estado, la economía, la política, la administración pública, la justicia y consecuentemente, a las formas de intervención a partir de la identificación de una estructura de poder asimétrica, establece la necesaria transformación de las múltiples asimetrías como paso previo a cualquier acción. Se trata de una herramienta conceptual y política poderosísima que marca un cambio de paradigma y obliga a repensar todas las categorías y sitúa a la desigualdad, la discriminación y el poder en el centro de todo debate.

La valoración del potencial del concepto de enfoque ha sido reconocida por los países como clave en los nuevos consensos en torno al desarrollo como para la sustentabilidad, pero sin reconocer el extraordinario aporte al conocimiento y a la práctica política y social de la teoría feminista y su efecto en las políticas públicas, y aún mayor a las transformaciones culturales y relaciones sociales. Y en el caso de América Latina, a pesar de la frecuente alusión a la desigualdad como característica distintiva, y a la abundante literatura al respecto⁶, la consideración de las desigualdades se miden a partir de los ingresos –casi exclusivamente monetarios- y salvo excepciones, no complejizan el origen o los componentes de dicho ingreso, avanzando en fórmulas de cálculo “ciegas al género”⁷ y con impacto directo en las vías para su superación.

La división sexual del trabajo es la expresión de las relaciones de género en el mundo del trabajo, que ha estructurado y consolidado las relaciones de subordinación de las mujeres, cuya manifestación es su concentración en las responsabilidades de cuidado, y su menor y desigual participación en el mercado laboral.⁸ En consecuencia, no se podrá eliminar la desigualdad estructural que vive la región hasta tanto no se cuestionen sus bases fundantes, y se incorpore a la injusta división sexual del trabajo, del cuidado y del tiempo como central en su reproducción.

⁶ Amarante, Verónica; Galván Marco y Xavier Mancero. Desigualdad en América Latina: una medición global. Revista de la CEPAL N 118, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Abril 2016, pág. 26-47.

⁷ Este concepto de ceguera avanza aún mas a la clásica denuncia de que no existe neutralidad, para señalar que precisamente hay una voluntad manifiesta por invisibilizar los contextos estructurales en las vidas de las mujeres, Kabeer, Naila. *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento sobre el desarrollo*. 1999, Paidós Ibérica, México, Pág. 273-311

⁸ Pautassi, Laura. El cuidado como cuestión social desde el enfoque de derechos. *Serie Mujer y Desarrollo* N° 87, Santiago de Chile, CEPAL, 2007.

Más que paradojas, son deudas del desarrollo con las mujeres con suficiente evidencia empírica que lo respalda y a la fecha no se ha avanzado en transformar estas condiciones de desigualdad estructural que vive la región. Lo expuesto saca a la luz que resulta necesario que cualquier análisis, planes o agenda de desarrollo sostenible que se diseñe, debe incorporar múltiples dimensiones hoy ausentes, entre otras: el valor del enfoque de género y de derechos, la injusta división exual del trabajo, -remunerado, no remunerado y voluntario-, del ingreso y del tiempo, el impacto del reconocimiento del cuidado como derecho, y procesos culturales y estereotipos de género existentes.

Sobre estas dimensiones del desarrollo trata el presente capítulo que propone las consideraciones básicas para la construcción de una agenda de desarrollo que efectivamente incorpore el enfoque de género y de derechos, bajo la convicción que la sustentabilidad debe estar dada por el respeto a la diversidad y garantías en torno a la igualdad y equidad de género.

1.2. Enfoque de género y derechos

El impacto que el concepto de enfoque tuvo a nivel de las intervenciones estatales y de las políticas públicas es sumamente relevante. En tanto aporte del feminismo contemporáneo, esta metodología que implica un abordaje transversal, que interpela la asimetría de poder y las consecuencias que esta estructura de poder acarrea, fue una de las grandes intervenciones teórico-metodológicas del siglo XX y constituye el punto de inicio del consenso del nuevo milenio.

El marco teórico inédito elaborado por el feminismo, incluye un conjunto de ideas, metodologías y técnicas que permitieron cuestionar y analizar las formas en que los grupos sociales han construido y asignado responsabilidades, actividades, comportamientos para mujeres y varones, los espacios que habitan, los rasgos que los definen, el poder que detentan y las formas en que culturalmente se legitima, las vivencias que produce y las identidades que construye. De este modo, “la desigualdad social, política y económica de las mujeres en relación con los hombres se justificó como resultado inevitable de su asimetría sexual”,⁹ a partir de lo cual se establecen numerosas y complejas interrelaciones e interacciones humanas donde lo biológico, lo psíquico y lo social se entrelazan.¹⁰

Por ello el análisis comprende dimensiones que aluden tanto al trasfondo cultural de las relaciones de género como a su carácter político. En conjunto, estos conceptos y técnicas proponen una nueva mirada a la realidad, definida como “enfoque de género”, que se instituye como un prisma que permite desentrañar aquellos aspectos que de otra manera permanecerían invisibles.¹¹

⁹ Lamas, Marta, *Cuerpo: diferencia sexual y género*, México, Taurus. 2002. Agrega la autora que “lo invariable no es el sexo sino la *diferencia sexual*”.

¹⁰ Lamas, 2002 op. cit.

¹¹ Si bien el género en los primeros años se utilizó para enfrentar el "determinismo biológico" y la construcción binaria, en la actualidad el concepto ocupa un lugar central en los debates sobre lenguaje, literatura, historia, arte, educación, política, sociología, psicología, ciencia, medicina, geografía, hábitat, derecho, trabajo y economía. En las ciencias sociales la temática de género ha sido convalidada, en los últimos treinta años, como “conocimiento válido”, y con entidad propia, posteriormente se incorpora en la economía, de hecho

Transformar dichas relaciones significa cuestionar y replantear poderes, tanto en la vida cotidiana como en las esferas más amplias de la sociedad, incluyendo especialmente la política y la economía. En rigor, el enfoque de género da cuenta de la presencia de una estructura de poder asimétrica que asigna valores, posiciones, hábitos, diferenciales a cada uno de los sexos y las identidades diversas, y por ende estructura un sistema de relaciones de poder conforme a ello, el cual se ha articulado como una lógica cultural, social, económica y política omnipresente en todas las esferas de las relaciones sociales. Y claramente las políticas públicas no son la excepción.

De hecho como nunca antes el patriarcado sale a la luz en América Latina como en la última década, integrando consignas, cantos “se va a caer, se va a caer el patriarcado se va a caer” y es denunciado en toda su amplitud por los movimientos de mujeres y disidencias sexuales.¹² Asimismo estos movimientos han permitido a sus integrantes la construcción de una identidad colectiva y adquirir una visibilidad en el espacio público traducido en nuevas formas de ejercicio de la ciudadanía, en especial a partir de politizar lo corporal, a hacer público lo privado o más aún, a politizar lo social, cuestionado la calidad democrática y el propio principio de igualdad y libertad.¹³

La abundancia de situaciones que pueden ser discriminatorias, por acción u omisión del Estado, es prácticamente infinita, en tanto comprende desde situaciones de discriminación por raza hasta los criterios de asignación del gasto público social al interior de un Estado o la falta de enfoque de género en los presupuestos estatales. De allí su necesario tratamiento como eje transversal a toda acción de monitoreo y cumplimiento de los derechos sociales y los límites que pueden presentarse en el proceso de verificación de cumplimiento.¹⁴

La declaración de Naciones Unidas –Declaración del Milenio¹⁵- incluye como estrategia central el enfoque de derechos humanos para establecer y recordar a los Estados las obligaciones estatales contenidas en los Pactos y Tratados internacionales de Derechos Humanos y su falta de incorporación efectiva en el campo de acción estatal, que involucra a todos los poderes del Estado.

conformando una rama específica –la economía feminista- y es aún más reciente en las denominadas ciencias duras, Benería Lourdes. 1994. Benería, Lourdes (1994), “Towards a Greater integration of Gender in Economics”, Salt Lake, Ponencia presentada en *Second Meeting on Gender, Adjustment and Macroeconomic Models*, junio 25-26, 1994 (mimeo).

¹² Graciela Di Marco, Ana Fiol y Patricia K. N. Schwarz (comp.) *Feminismos y populismos del siglo XXI, Frente al patriarcado y el orden liberal*, Buenos Aires, Editorial Teseo, 2019; Pecker, Luciana, *La revolución de las hijas*. Buenos Aires, Planeta editorial, 2019.

¹³ Marques-Pereira Bérengère. “*La ciudadanía política de las Mujeres. Un juego de espejos entre Europa Occidental y América Latina*” Trabajo presentado en V Congreso Europeo Ceisal de Latinoamericanistas, Bruselas 2007/ Abril 11-14 2007.

¹⁴ Recientemente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha aprobado un informe que destaca la indisoluble vinculación del enfoque de derechos con el de género y diversidad, CIDH. *Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos*. Washington, DC, OEA, 2018. En anteriores documentos había establecido los estándares jurídicos necesarios que integran el enfoque de derechos, CIDH. *El acceso a la justicia como garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Washington, 2007.

¹⁵ Fue aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, en septiembre de 2000 y fue firmada por 193 países del mundo, <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

El concepto de enfoque de derechos humanos, en tanto metodología de intervención en el campo público como de las relaciones privadas, implicó un cambio de escenario relevante, especialmente para las políticas sociales a nivel regional, pero también un importante marco de acción política para muchas de las dirigencias políticas de inicio del siglo en América Latina. Se produjo una suerte de “boom de derechos” donde, al menos a nivel retórico, los derechos integraron muchas de las plataformas de políticas a nivel regional. Sin embargo, ni a nivel de los sistemas de protección internacional o regional de derechos humanos ni las coaliciones gobernantes, reconocieron que el concepto de enfoque es uno de los aportes más relevantes del feminismo contemporáneo. En contrapartida, los logros alcanzados, tanto a nivel de Pactos y Tratados internacionales como los avances en los países han sido promovidos fuertemente por el accionar de los movimientos de mujeres. En toda América Latina la lucha y demandas de las mujeres han significado un factor fundamental en muchas de las reformas alcanzadas, ya se trate de reclamos por violación de derechos humanos como en términos de salud sexual y reproductiva (SSR), violencia doméstica y visibilización en general de las demandas de género.

A su vez, el principio de universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, que la Conferencia de Viena de Derechos Humanos de 1993 consagra en su plataforma de acción¹⁶, opera como estándar de acción ineludible para los Estados y tracciona para la promoción de políticas integrales y con respuestas de tipo sistémicas, al tiempo que se avanza en el desarrollo de indicadores de progreso para medir el cumplimiento de derechos. Finalmente, pero de relevancia central, el enfoque de derechos promueve el empoderamiento ciudadano, que a 25 años de la Conferencia de Beijing se refuerza dicho mandato.¹⁷

A su vez, estos compromisos en pos de la transversalidad también fueron asumidos explícitamente por los Estados en América Latina y el Caribe y ha quedado reflejado en las diversas conferencias regionales de la Mujer¹⁸. En cada uno de los países, la transversalidad ha sido un mandato directo hacia los mecanismos para el adelanto de la mujer –desde Ministerios, Subsecretarías o Áreas de la Mujer- que en muchos casos, definen su accionar a partir de planes nacionales para la igualdad de oportunidades y de trato. El efecto que han tenido ha sido variado en toda la región, ya que entre otros factores se ha constatado que no han podido desarrollar fuertes redes de apoyo a lo largo del espectro político, lo cual las hace vulnerables a los cambios políticos y que ha dificultado cumplir con el mandato de la transversalidad, sino que además, a pesar de que contiene ciertas reglas y metodologías explícitas, no se logra captar su significado vinculado a la idea de “acciones integrales y

¹⁶ https://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf

¹⁷ La IV Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en Beijing, China en 1995 con la Plataforma de Acción adoptada por 189 gobiernos que se comprometieron a tomar medidas estratégicas en varios campos y con el mandato de la transversalidad se ubica en las áreas o mecanismos para el adelanto de las mujeres, a ser llevado a cabo en cada uno de los países.

¹⁸ Estas conferencias que se han celebrado en la región, desde el año 1977 a la fecha, cuya secretaria ejecutiva está bajo responsabilidad de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y la última se celebró en Montevideo en 2016 y cada una tiene un consenso que es la agenda de políticas para los países de la región, (<http://www.eclac.cl>)

transversales” en todos los ámbitos de intervención del Estado: normativo, legislativo, políticas públicas, Poder Judicial, producción económica, entre otros.¹⁹

La experiencia en la implementación del enfoque de género deja múltiples lecciones, que deberían ser recogidas a la hora de implementar el enfoque de derechos, particularmente porque si la Agenda 2030 prioriza “integrar derechos, transformar las políticas públicas” y plantea que “se pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas. Los objetivos y las metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental”²⁰ actuando no sólo como expresión de deseos sino como una metodología de aplicación en los contextos gubernamentales nacionales, subnacionales y locales.

Una de las experiencias a destacar, en el marco de los consensos regionales ha sido el reconocimiento del cuidado como derecho humano. En la X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe celebrada en Quito (Ecuador) en 2007, se reconoció el derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado,²¹ que implicó nominar a los aspectos ya incorporados en el corpus de derechos humanos y establecer que toda persona es portadora del derecho al cuidado. Entre las múltiples implicancias que tiene este reconocimiento, en primer lugar al ser un derecho impone obligaciones a los Estados tanto obligaciones positivas (de hacer) como negativas (de no interferir), y asu vez a terceros obligados, a exigir rendición de cuentas y producción de información; como también a establecer mecanismos de acceso a la justicia. El segundo impacto de alta relevancia es que se trata de un derecho humano para cada persona, independientemente si se encuentre bajo un régimen de empleo formal, si accede a un sistema de protección social o si se encuentra en condiciones de vulnerabilidad. El haber reconocido que el cuidado es un trabajo y un derecho es uno de los grandes avances del siglo en curso y que se consolida a partir de su ejercicio.²²

Estos consensos fundantes del siglo en curso, introducen además uno de los objetivos centrales que fue la reducción de las desigualdades como meta central y que comprende el ODS 10, que en forma interrelacionada con el ODS 5 sobre igualdad de género, confluyen en una oportunidad única para su incorporación en la agenda pública. Claro está que implica esfuerzos para los Estados no solo en relación con la gobernanza democrática, capacidad de ejecución de políticas públicas sino precisamente con una clara voluntad política y consenso social.

¹⁹ Otro de los obstáculos es la falta de compromiso de funcionarios gubernamentales y legisladores ya que el género se considera como "no relevante" en áreas como macroeconomía, gasto público, empleo, seguridad social, defensa, Daeren, Lieve. Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe. Serie *Mujer y Desarrollo* 29, CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

²⁰ Naciones Unidas, Asamblea General. 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/69/L.85.

²¹ Pautassi, Laura. “El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos”. Serie *Mujer y Desarrollo* N° 87, Santiago de Chile, CEPAL, octubre 2007

²² En el año 2015 se aprobó la Convención Interamericana de Protección de los derechos humanos de las personas mayores que reconoce explícitamente el cuidado como derecho, y además forma parte del presupuesto de partida del Sistema Nacional de Cuidados de Uruguay y de Costa Rica, entre otros.

En suma, América Latina cuenta con un andamiaje protectorio de derechos, con agendas globales y en muchos países con voluntad política y un mayor grado de institucionalidad e inversión pública. Sin embargo, en lo que va de este siglo, las inequidades y discriminaciones poco se han modificado, y la agenda de transformación continúa ausente, y aún más grave, los retrocesos institucionales son diversos, que van desde la adopción de medidas institucionales regresivas, como en el caso de Argentina que en el marco de políticas de ajuste se desjerarquizaron los Ministerios de Trabajo, Salud, Ciencia (2018) en la misma gestión de gobierno que anteriormente implementó medidas de dar mayor visibilidad y transformar el Consejo Nacional de las Mujeres por el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) en 2017. En los casos más severos, como en el caso de Brasil adoptando mandatos religiosos en la institucionalidad pública, reduciendo salarios y plagando de estereotipos a las cuestiones de género, hasta las violaciones de derechos humanos ocurridas en las manifestaciones en Chile, con prácticas de ataques y abusos sexuales a las mujeres. Estas situaciones no pueden desconocerse a la hora de implementar una agenda de políticas que respete los derechos de las mujeres.

1.2. La desigual distribución del trabajo y del cuidado

Un aspecto distintivo de la región es la consolidación de la segmentación de los mercados de trabajo, dada la persistencia de la injusta división sexual del trabajo que se traduce en elevados índices de informalidad laboral que afectan mayoritariamente a las mujeres, y entre ellas a las más jóvenes y menos educadas, debido a la presencia de empleos desprotegidos y de menor calidad.²³

En América Latina las mujeres trabajan, en promedio, el doble del tiempo que los varones, especialmente en tareas de cuidado, mientras que la informalidad, el desempleo, la segregación y la brecha salarial las afecta en mayor proporción que a los varones. En paralelo, las interrelaciones entre el ejercicio de la autonomía de las mujeres, el acceso a formación y capacitación, especialmente en nuevas tecnologías de la información y comunicación (NTIC) y las cambiantes exigencias del mercado de trabajo, sumado a las responsabilidades incesantes y variables de cuidado, siguen sin ser resueltas.²⁴

En todo el mundo, las mujeres ganan menos que los hombres. En la mayoría de los países, las mujeres en promedio ganan sólo entre el 60 y el 75 por ciento del salario de los hombres. Se estima que las mujeres podrían aumentar sus ingresos hasta en un 76 por ciento si se superara la brecha en la participación en el empleo y la brecha salarial entre mujeres y hombres. Se calcula que esto tiene un valor global de 17 billones de dólares estadounidenses.²⁵

²³ Observatorio de la Igualdad de género (OIG). Las mujeres y el futuro del trabajo. Notas para la igualdad N 28. Observatorio para la igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 30 de enero 2019. Disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/nota_28_las_mujeres_en_el_futuro_del_trabajo_esp.pdf

²⁴ Pautassi, Laura. La emergencia del cuidado en los ámbitos locales: múltiples configuraciones. En Pautassi, L. (Dir.) La agenda emergente de las Políticas Sociales: movilidad urbana, cuidado y violencia de género. Colección Derechos Sociales y Políticas Públicas, Editorial Biblos, (en prensa).

²⁵ World Bank Gender Data

Portal. <http://datatopics.worldbank.org/gender/key%20gender%20employment%20indicators>

Al respecto, situaciones como el manejo de la incertidumbre, el que constituye un recurso del cual no disponen las mujeres, en tanto no solo por la dificultad para compatibilizar las dinámicas vinculadas a los cambios tecnológicos, sino por la imposibilidad de reacción que tienen debido a las responsabilidades de cuidado, a lo cual se le añade la falta de información referida a las competencias para el acceso o permanencia en los puestos de trabajo.²⁶ Estas situaciones, siguen perpetrando la desfavorable situación que padecen las mujeres en el mercado de trabajo remunerado y no son directamente atribuibles a las propias mujeres, sino que se requieren políticas públicas activas que intervengan sobre estas inequidades.

Las anteriores situaciones no se dan únicamente en las mujeres menos educadas, sino precisamente, y a nivel regional, se ha identificado brechas de capacidades y habilidades relacionadas con ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM), al mismo tiempo que aquellas áreas o especializaciones que pueden liderar la mayor empleabilidad o las que requieren urgentes adaptaciones, no alcanzan a lograr en las mujeres ese proceso de ajuste a tiempo y quedan otra vez vulnerables.²⁷

Resulta todavía más llamativo que este proceso tiende a producirse en tareas de las denominadas como “típicamente femeninas” como el caso del trabajo de cuidado remunerado. Según datos del Observatorio para la Igualdad de Género de CEPAL, en América Latina la mayor concentración de las mujeres se produce en el sector del cuidado remunerado, que incluye al sector educación, salud, trabajo social en todas sus variantes y trabajo en casas particulares o servicio doméstico, representando un porcentaje acumulado del 27,7%, previéndose un crecimiento significativo con motivo de la transición demográfica que vive la región. Estos sectores siguen presentando heterogeneidades estructurales caracterizadas por la precariedad contractual, brecha salarial y segregación vertical, y al igual que en los otros sectores de la economía se prevé un importante crecimiento de las demandas de tecnología asociadas a dispositivos inteligentes para la salud y el cuidado en el hogar, de los cuales las mujeres no tiene posibilidad de acceder.

Esta dinámica vuelve a situar a las mujeres, inclusive en los sectores donde están sobrerrepresentadas, con desventajas. Un dato no menor es la falta de definición o descripción del puesto de trabajo, por ejemplo que actividades, calificaciones y condiciones requiere ser cuidadora domiciliaria de personas mayores, lo cual no solo genera problemas para las trabajadoras sino que permanentemente deben delimitar el alcance de su tarea frente a las o los empleadores, que en general son familiares de la persona que cuidan²⁸.

²⁶ OIT. *Mujeres en el mundo del trabajo. Retos pendientes hacia una efectiva equidad en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT, 2019.

²⁷ OIG-CEPAL, 2019, op. cit.

²⁸ Borgeaud-Garciandía Natacha. En la intimidad del cuidado de adultos mayores dependientes: la experiencia de cuidadoras “cama adentro” en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En: Pautassi Laura y Carla Zibecchi (Coord.) *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, Buenos Aires, ELA- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, Editorial Biblos, 2013 pág. 273-316 analiza el caso de las personas mayores y sobre trabajo no remunerado en salud, Balardini, Lorena; Gherardi, Natalia, Martelotte Lucía y Pautassi, Laura. *El trabajo no remunerado de cuidado de la la salud en países seleccionados de América Latina*. Buenos Aires, OPS 2018, (*Mimeo*).

Por otra parte, el acceso a nuevas plataformas digitales y patrones de trabajo más flexibles no necesariamente mejoren las condiciones y calificaciones de las mujeres, externándolas de lo público en un retorno “consensuado” al hogar, donde se supone que eventualmente se podría conciliar mejor ambas esferas, y donde se las van desvinculando de lo público, que en muchos casos además se reemplazan esquemas protectorios de seguridad social, por locación de servicios y quedan doblemente desprotegidas.

En esta suerte de proceso ininterrumpido de vulnerabilidad para las mujeres, el uso del tiempo es central a los efectos de consolidar trayectorias laborales. Recordemos que las mujeres sufren en mayor medida la pobreza de tiempo que los varones, debido a que el trabajo, el ingreso y el tiempo no se reparten en forma igualitaria entre varones y mujeres, como tampoco al interior del hogar. Numerosos estudios²⁹ han constatado un círculo vicioso entre pobreza monetaria y pobreza de tiempo propio, lo que nuevamente va a atentar contra el ejercicio de la autonomía de las mujeres y les impide alcanzar la igualdad distributiva en los hogares y en la sociedad en su conjunto.³⁰

A lo anterior, se debe establecer a su vez una nueva división, ya que gozarán de permisos o licencias si se encuentran bajo un régimen laboral protegido (trabajadoras asalariadas formales). De acuerdo con la legislación laboral, las licencias establecidas refieren a la maternidad –concentradas en el nacimiento, y algunas regulaciones en el empleo público en el sector privado, han incluido la adopción- lactancia y en menor medida algunas enfermedades, asignando mayor cantidad de días a las mujeres, con sesgos claros hacia los varones que disponen de escasas asignaciones de cuidado, reforzando una injusta división sexual del trabajo.³¹ Por otra parte, las licencias se concentran principalmente en el cuidado de hijas e hijos y no se incluyen, salvo excepciones, el cuidado de otros integrantes del hogar.

Y los Estados no asumen sus responsabilidades, no cumplen con las obligaciones de proveer y en paralelo el mercado tiene una oferta estratificada por niveles de ingresos, donde las familias han pasado en pocos años de regímenes de tipo familiaristas (único proveedor varón) a dos proveedores sin que se haya producido una redistribución del cuidado.³² Finalmente, las organizaciones sociales y comunitarias (OSC) que en América Latina han emergido sostenidamente, la provisión se produce a partir de un fuerte compromiso y provisión directa de servicios de cuidado, en especial para niñas y niños, por parte de organizaciones locales y barriales, que a su vez, se sostienen gracias al trabajo voluntario de mujeres, sin

²⁹ CEPAL. 40 Años de Agenda Regional de Género (LC/G.2682), Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2016.

³⁰ Rico, María Nieves y Olga Segovia. ¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad. Libros de la CEPAL N 150, Santiago de Chile, CEPAL, 2017.

³¹ Organización Internacional del Trabajo (OIT). “La maternidad y la paternidad en el trabajo: la legislación y la práctica en el mundo”. Ginebra, OIT, 2014; Rico, María Nieves y Claudia Robles “Políticas de cuidado en América Latina Forjando la igualdad”, serie *Asuntos de Género*, N° 140 ç Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016; Pautassi, Laura, Eleonor Faur y Natalia Gherardi. “Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad”, *Serie Mujer y Desarrollo* N° 56, Santiago de Chile, 2004, CEPAL.

³² Martínez Franzoni J y K. Voorend. “Desigualdades de género en los regímenes de bienestar latinoamericanos: mercado, política social y organización familiar de los cuidados” en Laura Pautassi y Carla Zibecchi (comp.) *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, ELA, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2013.

reconocimiento y sin articulación con otras esferas estatales, por ejemplo el sector salud o educación.³³

En síntesis, ya consolidada la participación laboral de la mujer en América Latina, el problema no se sitúa en el acceso al empleo sino en la permanencia y en cómo sostener trayectorias laborales, en donde el trabajo no arrase con la mujer, debido a la falta de políticas de conciliación entre responsabilidades laborales y familiares. Por otra parte, poco se ha analizado cuán determinante es la heterogeneidad estructural del empleo en la injusta organización social del cuidado a nivel regional.

Y queda agregar que la ausencia de división del trabajo y las responsabilidades con sus cónyuges y otros integrantes del núcleo familiar, donde la histórica denuncia de la “naturalización” del trabajo de cuidado en las mujeres y su asignación exclusiva e intensiva, no ha sido lo suficientemente cuestionada en el marco del debate público. Inclusive, es menor la fuerza argumentativa en torno a la necesidad de su distribución y la responsabilidad compartida con los varones de sus familias. La alusión a un “cambio cultural” que requiere en los varones, y también en las mujeres para que “deleguen” termina siendo una narrativa simbólica y autocomplaciente que da aire para dilatar medidas específicas.³⁴

La relevancia del cuidado que se refleja en las múltiples intensidades que han quedado expuestas en América Latina, que comprende desde la transición demográfica acelerada hasta mujeres agotadas por tanto trabajo, reflejan el colapso de múltiples situaciones de desigualdad que hasta la actualidad gozaban no sólo de un alto grado de tolerancia, sino que se encontraban legitimadas. El mandato del cuidado, de ser “buena madre” por sobre la mujer, de resignar y avanzar, pero particularmente considerar la elasticidad infinita del trabajo de las mujeres, particularmente por parte de las burocracias asistenciales, fue la base central de los sistemas de políticas sociales en la región.³⁵ Y lo más complejo es que lo sigue siendo, lo cual agrega nuevos obstáculos al camino hacia la igualdad de género.

En lo que sigue, se presenta de manera esquemática, propuestas de acción para que la definición de una agenda urgente de políticas y acciones en pos de la efectiva igualdad de género y diversidades sexuales.

1.4. La agenda con enfoque: género, derechos y sustentabilidad

Tal como fue analizado, la injusta división sexual del trabajo y del cuidado opera en contra de las garantías en torno a la autonomía de las mujeres, a lo que se le suman estereotipos y se fortalecen patrones culturales conservadores. Todo esto en un contexto de riesgo, pobreza y desigualdad medioambiental que afecta mayoritariamente a niñas, niños y jóvenes,

³³ Pautassi, Laura y Carla Zibecchi. "La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias". CEPAL. *Serie Políticas Sociales 159*. Santiago de Chile, 2010.

³⁴ Pautassi, Laura. El cuidado: de cuestión problematizada a derecho. Un recorrido estratégico, una agenda en construcción. En: ONU Mujeres (ed.) *El trabajo de cuidados: una cuestión de derechos humanos y políticas públicas*. Ciudad de México, ONU-Mujeres, 2018, pág. 178-191

³⁵ Pautassi, Laura. *Cuánto trabajo mujer! El género en las relaciones laborales*. Buenos Aires, Capital Intelectual, 2007.

mujeres, pueblos originarios, afrodescendientes y migrantes, demandas en torno a la SSR, aumento de enfermedades, desempleo y precarización laboral, embarazo adolescente, femicidios y múltiples violencias de género. Estas situaciones exponen los déficit de las políticas públicas para superar los problemas urgentes en la región más desigual de la tierra. A ello se suma la debilidad de los sistemas estadísticos que es clara, pero principalmente faltan prestaciones, no se invierte en recursos económicos, financieros, humanos y el mandato de la transversalidad de género es aún retórico.

La agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) presentan una oportunidad en términos de establecer sinergias con los procesos que se están dando al interior de los Estados, al mismo tiempo interesa preguntarse si es posible identificar vínculos entre las políticas de igualdad, que podrán efectivamente avanzar en modificar la estructura de discriminación que brinda su justificación permanente a la injusta división sexual del trabajo. Las movilizaciones ciudadanas lo están demandando y no se observa la misma urgencia en los decisores públicos.

La forma de abordaje normativo analizada, de modo esquemático por cierto, entra en tensión con las responsabilidades de cuidado, para los que las reformas aplicadas han iniciado un proceso de cambio, pero aun son muy incipientes. La mayor potencialidad del derecho al cuidado es que lo desvincula de la relación asalariada formal y se sitúa en cada persona como sujeto titular de derechos. Por lo tanto, entre las medidas seleccionadas se pueden identificar en cada campo las obligaciones que tiene el Estado para cada derecho de las mujeres, que no incluye un ideario o metas de cumplimiento voluntario sino que hay obligaciones claramente identificadas y exigibles de hacer y abstenerse para cada Estado. Entre otros aspectos se destacan a modo de vías de acción:

- Los Estados deben producir fuentes de información específicas de género, desde las encuestas permanentes de hogares, la identificación de cuentas satélites, las encuestas de uso del tiempo, información sistemática en materia de violencia de género (y no encuestas esporádicas como sucede generalmente). Por lo mismo, que cada Estado trabaje intersectorialmente destacando el uso y potencialidad de cada instrumento de recolección, bajo la convicción que el déficit de información estructural que cuentan los Estados se combate no sólo con más herramientas sino con la periodicidad de las fuentes existentes y con consiguientes recursos. Y esta obligación incluye al poder legislativo y judicial. Allí la sinergia con los ODS es clara.
- Dado que la autonomía parte por el fortalecimiento del accionar de las mujeres, por sus formas de activismo en defensa de sus derechos, es necesario promover formas estables de compromisos en favor de la igualdad. No solo se requiere el empoderamiento individual sino el acceso a puestos de conducción, junto con la promoción de una sociedad civil comprometida, informada y activa, realizando el seguimiento, monitoreo y exigibilidad de rendición de cuentas a los poderes políticos. Del mismo modo promover la participación de las mujeres en instancias de decisión gremial y procesos de negociación colectiva laboral es fundamental. Los movimientos de mujeres lo están demandando a diario.
- Debido a que los procesos al interior de los países son altamente heterogéneos, existen medidas igualitarias adoptadas que presenta tensiones entre disposiciones más

igualitarias y otras que en cierto sentido, redundan en la permanencia de obstáculos para alcanzar la igualdad de género. Esta tensión debe ser urgentemente revisada. Por otra parte, las regulaciones laborales perpetúan la separación entre lo público y lo privado, sin la suficiente consideración de la división y de los antagonismos existentes en uno y otro ámbito, relegando de esta forma al ámbito privado las particularidades y las diferencias en términos de género.

- En el caso de las políticas públicas es quizás donde la oferta desintegrada es evidente. En primer lugar, no hay agendas que de manera transversal incorporen un enfoque de género y provean de respuestas integrales. Desde los años 1990 en adelante donde las practicas focalizadoras se consolidaron como la respuesta estatal, las mujeres son las destinatarias centrales de programas sociales, como perceptoras ya que la titularidad, en general es de sus hijas e hijos. La consecuencia es retirarlas del mercado de trabajo por las condicionalidades impuestas, en general de tipo punitivo, sin que se discutan alternativas a estos programas o al menos se suprima la condicionalidad.
- En el caso de las mujeres insertas en el mercado de trabajo, tampoco se discute la calidad, condiciones y mecanismos de promoción del empleo o la reducción de la jornada de trabajo, mientras que las políticas de conciliación trabajo-familia que presentan avances, operan en paralelo del debate de las condiciones de empleo. Reubicar el trabajo en la centralidad que tiene como política pública y responsabilidad estatal es una medida urgente e implica una acción en pos del desarrollo sostenible. Esta misma situación afecta a los sectores salud, educación, la vivienda y la alimentación que son incluidas de manera sectorial y no integral.
- Resta trabajar fuertemente sobre la división sexual del trabajo dentro de las relaciones de pareja y de las relaciones sociales de género. Se trata precisamente de que el cuidado sea un derecho de cada persona, prestado bajo parámetros de calidad y en cantidad suficientes y que pueda ser ejercido siempre y en toda circunstancia.
- El ultimo aspecto a destacar es el peligro de la consolidación de la “ideología de género” como concepto regresivo, profundamente conservador y contrario a derechos, que junto con el crecimiento del fundamentalismo religioso operan en pos del retroceso de marcos igualitarios. El estándar de progresividad y la prohibición de regresividad son preceptos fundamentales de derechos humanos.

Como última observación, hasta tanto no se comprenda que sin participación sostenida de las mujeres difícilmente se avance en una agenda de desarrollo sostenible. Bajo estos mínimos irrenunciables, la agenda pública regional debemos construirla en base a obligaciones a cumplir y no en base a retos o desafíos. Este es el punto, que va a transformar la agenda de desarrollo y la institucionalidad pública en América Latina. No se trata de seguir incluyendo nuevas cláusulas sino poder aplicar medidas que efectivicen el ejercicio de derechos –de manera universal, interdependiente e indivisible- para cada persona, en su identidad.