

Prácticas legislativas para fortalecer políticas públicas y marcos legales relacionados con la economía de los cuidados

Serie Minutas N° 80-22 22/11/2022

Carolina Jorquera Vásquez

Resumen

El presente documento ha sido preparado como apoyo a la participación de diputadas y diputados del Congreso Nacional de Chile en la 19a Asamblea Plenaria de ParlAmericas y el 14° Encuentro de la Red Parlamentaria para la Igualdad de Género, que abordará la temática de perspectivas legislativas para un crecimiento económico inclusivo: Invirtiendo en la economía del cuidado.

El encuentro de llevará a cabo entre los días 30 de noviembre al 2 de diciembre de 2022, en la ciudad de Bogotá, Colombia.

La minuta introduce conceptualmente a la temática de cuidados y a su organización sociocultural. Luego se refiere a la economía de cuidados y reseña las instancias multilaterales que abordan la materia.

Posteriormente, presenta el estado de las políticas públicas en Chile y el avance legislativo.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

INTRODUCCIÓN

Los cuidados son las actividades que regeneran diaria y generacionalmente el bienestar físico y emocional de las personas. Es un trabajo esencial para el sostenimiento de la vida, la reproducción de la fuerza de trabajo y de las sociedades, generando una contribución fundamental para la producción económica, el desarrollo y el bienestar. Incluye las tareas cotidianas de gestión y sostenimiento de la vida, como el mantenimiento de los espacios y bienes domésticos, el cuidado de los cuerpos, la educación y formación de las personas, el mantenimiento de las relaciones sociales o el apoyo psicológico a los miembros de la familia. Hace referencia a un amplio conjunto de aspectos que abarcan los cuidados en salud, el cuidado de los hogares, el cuidado a las personas dependientes y a las personas que cuidan o el autocuidado.¹

Actualmente, la distribución de responsabilidades relativa a los cuidados continúa siendo altamente desequilibrada, pues las principales obligaciones al respecto recaen en los hogares y son habitual y mayoritariamente realizadas por mujeres de forma no remunerada.

La labor de cuidar permanece invisibilizada, subestimada y desatendida por las políticas públicas, que tienden a abordarla parcial y parceladamente. Uno de los aprendizajes de la pandemia del COVID 19 ha sido precisamente la necesidad de reconocer la centralidad de los cuidados en los proyectos de desarrollo de los países. La evidencia señala que el tiempo dedicado a tareas no remuneradas de cuidado, corresponde casi al 50% del tiempo total de trabajo por lo que su aseguramiento resulta fundamental para hacer sostenible los sistemas en su conjunto. Sin los cuidados, todo el resto de las tareas de una sociedad no pueden funcionar.

La economía del cuidado y la visibilización de la sobrecarga que experimentan las mujeres.

De acuerdo a la economista Nancy Folbre, una especialista en la materia, la Economía del Cuidado permite mirar más allá de los intercambios en el mercado². Una de las principales contribuciones de la economía feminista es la conceptualización del cuidado desde una visión transversal y articuladora, que vincula al sistema económico con la organización social. Desde allí, define a la economía del cuidado como un espacio de bienes, servicios, actividades, relaciones y valores relativos a las necesidades relevantes para la existencia y reproducción de las personas. La economía del cuidado comprende todo el

¹ ONU Mujeres y CEPAL (2020). [Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19. Hacia Sistemas Integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación.](#)

² ¿Inversión, consumo o bien público? Trabajo no remunerado y transferencias intrafamiliares en la macroeconomía <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6038695>

trabajo que se realiza de forma no remunerada en los hogares y el trabajo de cuidados que se realiza de forma remunerada en el mercado.³

En año 2021 el Banco Central de Chile realizó un ejercicio de actualización de la participación del trabajo doméstico no remunerado (TDNR) sobre el producto interno bruto ampliado, mediante la proyección de la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2015 al 2020, año marcado por el impacto de la crisis sanitaria. El estudio concluyó que el TDNR representó 25,6% del PIB ampliado el año recién pasado, aumentando su participación en 4,8 puntos porcentuales respecto del 2015.⁴

De acuerdo a una investigación reciente⁵, las mujeres presentan casi dos veces más sobrecarga que los hombres: **existe un 66,8 por ciento de cuidadoras versus 33,2 por ciento de cuidadores.**

En los datos entregados por la última Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT, INE 2015) la brecha de género en el tiempo promedio día de semana, del trabajo doméstico no remunerado es de 3,3 horas.

El estudio de la Fundación Sol; *No es amor, es trabajo no pagado*⁶ del año 2020, reveló que los hombres dedican 18 horas de la semana al trabajo de cuidados, mientras que las mujeres destinan más del doble, alcanzando casi 41 horas en actividades no remuneradas, indistintamente si el núcleo tiene presencia de hijos.

Según Unicef⁷, las niñas dedican un 30% más de tiempo que sus pares hombres a las tareas del hogar a nivel mundial, una brecha que se intensifica a un 50% a medida que se acercan a la adolescencia.

Comunidad Mujer señala que solo 1 de cada 10 parejas heterosexuales, donde ambos están insertos en el mercado laboral, reparte corresponsablemente las labores del hogar⁸. La Encuesta de Bienestar Social del Ministerio de Desarrollo Social, señala que el **85% de quienes destinan 8 o más horas diarias al trabajo de cuidados no remunerado son mujeres.**

Estos antecedentes demuestran lo perentorio de continuar avanzado hacia la valoración del trabajo que realizan las mujeres dentro y fuera del hogar, así

³ La economía del cuidado como acelerador del cambio estructural con igualdad
https://oig.cepal.org/sites/default/files/no30_esp_-_economia_del_cuidado.pdf

⁴ Estimación Trabajo doméstico no remunerado 2021
<https://www.bcentral.cl/documents/33528/3006211/estimacion-trabajo-domestico-no-remunerado.pdf/977aa3c3-7a61-20fe-be66-85c68c7707b0?t=1623357590170>

⁵ Acceso de la mujer a la atención de salud: brechas que la futura reforma de salud en Chile debe resolver
<https://www.medwave.cl/revisiones/analisis/8490.html>

⁶ <https://fundacionsol.cl/blog/estudios-2/post/no-es-amor-es-trabajo-no-pagado-2020-6177>

⁷ <https://weshare.unicef.org/Package/2AMZIFM2ONZ>

⁸ https://comunidadmujer.cl/wp-content/uploads/2022/04/BOLETIN-38-marzo-2017-baja_vf.pdf

como también justifica la urgencia de la demanda por mayores niveles de corresponsabilidad social y familiar en el espacio doméstico.

Instrumentos y organismos internacionales

Existe un conjunto de instancias y herramientas a nivel internacional que abordan la temática de cuidados, relevan su importancia y entregan soporte a los esfuerzos de política pública para la región.

La **CEDAW**⁹ en su Artículo 5º establece la obligación de los Estados Parte de tomar todas las medidas apropiadas para garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos/as.

El **Convenio N° 156**¹⁰ de la OIT se enfoca específicamente en las personas trabajadoras con responsabilidades familiares, estableciendo el deber de los países de desarrollar o promover servicios comunitarios, públicos o privados de cuidados; incorporar sus necesidades en la planificación y fortalecer los cuidados como parte de la protección social de las personas trabajadoras.

La Red de Políticas de Cuidado de Larga Duración en América Latina y el Caribe **RedCUIDAR+**¹¹ fue creada en agosto de 2020 para acompañar los esfuerzos de los países de la región y aumentar su capacidad institucional y técnica en el área de cuidados de larga duración a las personas mayores en situación de dependencia de cuidados. Esta iniciativa cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de la Unión Europea EUROsociAL+ y la Agencia Francesa de Desarrollo.

La Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) ha elaborado una propuesta denominada **Ley Modelo Interamericana de Cuidados**¹², que recoge elementos clave de instrumentos internacionales y se basa en estándares existentes en materia de derechos, no discriminación e igualdad entre hombres y mujeres. Su objetivo es reconocer, redistribuir, regular, promocionar y generar nuevas formas de atención del trabajo de cuidados y doméstico no remunerado, así como visibilizar y reconocer la contribución histórica de las mujeres en esta materia.

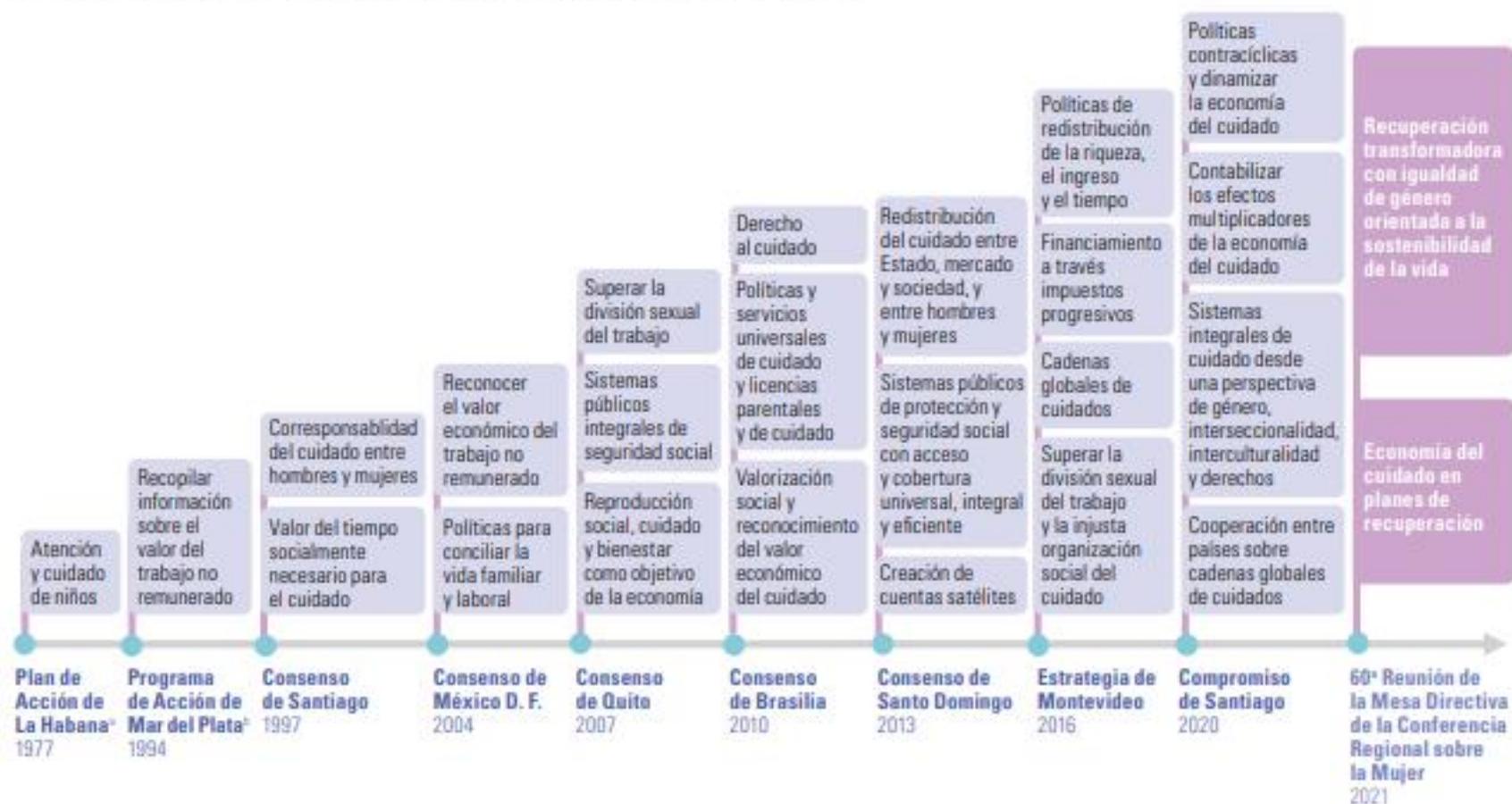
⁹ <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

¹⁰ https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C156

¹¹ <https://www.iadb.org/es/panorama/redcuidar#:~:text=La%20Red%20de%20Pol%C3%ADticas%20de,mayo res%20en%20situaci%C3%B3n%20de%20dependencia>

¹² <https://www.oas.org/es/cim/docs/LeyModeloCuidados-ES.pdf>

La centralidad de los cuidados en la Agenda Regional de Género



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Se refiere al Plan de Acción Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina.

^b Se refiere al Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995- 2001.

En el cuadro precedente¹³ es posible apreciar que desde el año 1977, en el Plan de Acción de La Habana hasta la 60a Reunión de la mesa directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe que se llevó a cabo en forma virtual en febrero de 2021, se ha priorizado el abordaje del cuidado como una materia central en los compromisos estratégicos por la Igualdad de Género.

Finalmente, hay que señalar que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) también hacen referencia a la importancia de los cuidados desde una óptica multidimensional; La meta 5.4 del ODS 5¹⁴, referente a reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados, es esencial para erradicar la pobreza e implementar sistemas y medidas apropiadas de protección social para todas las personas (ODS 1), poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible (ODS 2), garantizar una vida sana y promover el bienestar (ODS 3), garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad (ODS 4), lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas (ODS 5), promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno productivo y el trabajo decente para todos (ODS 8), construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación (ODS 9), reducir la desigualdad (ODS 10), adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático (ODS 13), promover sociedades pacíficas e inclusivas (ODS 16), fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (ODS 17).

Políticas públicas en ejecución en Chile

En Chile, en la primera década del siglo XXI se instalan las llamadas políticas de protección social, cuyo objetivo fue atender las vulnerabilidades que enfrentan las personas y familias en el ámbito socioeconómico.¹⁵

La Protección Social se materializa en la acción colectiva e institucionalizada frente a los riesgos, situaciones de dependencia y vulnerabilidades de la vida. Su ejecución expresa un compromiso de solidaridad respecto de conciliar la independencia individual con la responsabilidad colectiva¹⁶.

Actualmente, el país cuenta con un Sistema de Protección Social con cinco componentes¹⁷:

¹³ Hacia la sociedad del Cuidado. Cepal, 2021 https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/21-00564_mdm.61_hacia_la_sociedad_del_cuidado_web.pdf

¹⁴ <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/women-and-the-sdgs/sdg-5-gender-equality>

¹⁵ Larrañaga, O. & Contreras, D. (2015). Las nuevas políticas de protección social en Chile. Uqbar Editores.

¹⁶ https://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/BLOQUET/Proteccion_y_Politica_Social/El_cambio_en_SistemaProteccionSocial.pdf

¹⁷ <https://www.chilecuida.gob.cl/>

- **Red de protección social**
- **Chile Crece Contigo**
- **Chile Seguridades y Oportunidades**
- **Elige Vivir Sano**
- **Chile Cuida**

El componente **Chile Cuida** se expresa en el programa Red Local de apoyos y Cuidados, cuyo objetivo es acompañar y apoyar a las personas en situación de dependencia, sus cuidadores y cuidadoras, sus hogares y su red de apoyo. Esta política pública comienza a implementarse en el año 2015, instalando la temática en el Comité Interministerial de protección Social con la asistencia técnica del Banco Mundial. El año 2016 se institucionaliza el Sistema de Apoyos y Cuidados y se implementa una fase inicial en 12 comunas, instalándose a nivel local a través de la coordinación realizada por los municipios. El presente año 2022 tendrá presencia en 90 comunas a lo largo del país.

El Programa **Red Local de Apoyos y Cuidados** está orientado a disminuir la vulnerabilidad biopsicosocial de la diada de la tarea de cuidado, en tanto que la persona en situación de dependencia funcional mejora o mantiene su nivel de funcionalidad, y cuidador/a principal reduce o mantiene la sobrecarga.

En la cuenta Pública del año 2022, el Presidente Gabriel Boric anunció la creación del **Sistema Nacional de Cuidados**¹⁸, cuyos dos objetivos centrales apuntan a asegurar que todos quienes requieran cuidados los reciban y por otra parte a garantizar los derechos de quienes cuidan, quienes son en su mayoría mujeres.

Los avances en la instalación del Sistema apuntan a la creación de una subsecretaría técnica cuya labor es preparar el proyecto de Ley Marco para el sistema. Los ejes señalados son¹⁹:

- Registro de Personas Cuidadoras: esta iniciativa comenzó su implementación en el presente mes de noviembre, generando un Módulo en el Registro Social de Hogares (RSH) para concretar su identificación. Las personas cuidadoras inscritas podrán acceder a una credencial que les brindará acceso preferente a diversos servicios públicos.
- Fortalecimiento de los programas de cuidados domiciliarios
- Fomento de la capacitación y empleo formal para quienes ejercen estas labores de manera informal
- Universalidad
- Prevención y retraso en la dependencia de los adultos mayores.

¹⁸ <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/noticias/cuenta-publica-2022-presidente-boric-destaca-la-creacion-del-sistema-nacional-de-cuidados>

¹⁹ <https://www.gob.cl/noticias/asi-funcionara-el-sistema-nacional-de-cuidados-anunciado-por-el-presidente-boric/>

Proyectos de ley en la materia:

- **Boletín 10.980-13**²⁰ Modifica el Código del Trabajo para regular la contratación de cuidadores de personas con dependencia severa. Moción presentada en noviembre de 2016. Se encuentra en primer trámite constitucional.
- **Boletín 12.490-07**²¹ Modifica la Carta Fundamental para incluir, dentro de las garantías constitucionales, el reconocimiento al trabajo doméstico y a la labor consistente en el cuidado de personas. La moción ingresó en el mes de marzo de 2019 y se encuentra en su primer trámite constitucional.
- **Boletín 12.239-31**²² Modifica la ley N°20.422, para incorporar un marco regulatorio aplicable a quienes se dedican al cuidado de personas con discapacidad. La moción fue ingresada en el mes de noviembre de 2018 y se encuentra en su segundo trámite constitucional en el Senado.
- **Boletín 14.906-13**²³ Modifica el Código del Trabajo para otorgar permiso de trabajo a la madre o al padre o cuidadores de menores, de adultos mayores o de personas con discapacidad en caso de enfermedades catalogadas como epidemia o pandemia
- **Boletín 15.106-13**²⁴ Modifica el Código del Trabajo, para flexibilizar y compensar la jornada laboral de cuidadores de niños, niñas, adolescentes, discapacitados y personas mayores. Moción ingresada en junio de 2022, se encuentra en su primer trámite constitucional.
- **Boletín 15.405-13**²⁵ Modifica el Código del Trabajo para consagrar la modalidad de teletrabajo como derecho de quienes ejerzan el cuidado personal de niños o niñas en edad preescolar, neurodivergentes o con discapacidad. Moción ingresada en octubre de 2022. Se encuentra en primer trámite constitucional.
- **Boletín 15.221-34**²⁶ Regula los derechos de estudiantes de educación superior en situaciones de embarazo, maternidad, paternidad o cuidado

²⁰ <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=11495&prmBOLETIN=10980-13>

²¹ <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=13024&prmBOLETIN=12490-07>

²² <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=12762&prmBOLETIN=12239-31>

²³ <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=15402&prmBOLETIN=14906-13>

²⁴ <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=15621&prmBOLETIN=15106-13>

²⁵ <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=15924&prmBOLETIN=15405-13>

²⁶ <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=15730&prmBOLETIN=15221-34>

personal de una persona menor de edad o dependiente. La moción fue ingresada en el mes de julio de 2022 y se encuentra en su primer trámite.

Leyes publicadas asociadas a iniciativas de cuidado

- **Ley 21.247**²⁷ que establece beneficios para padres, madres y cuidadores de niños o niñas en las condiciones que indica. Establece beneficios a los padres o madres que estén haciendo uso del permiso postnatal parental o que tengan el cuidado personal de niños o niñas nacidos a contar del año 2013, con motivo de la pandemia originada por la enfermedad denominada COVID-19.
- **Ley 21.380**²⁸ reconoce a los cuidadores o cuidadoras el derecho a la atención preferente en el ámbito de la salud.
- **Ley 21.390**²⁹ Conmemórase el día 5 de noviembre de cada año como el día nacional de la cuidadora y del cuidador informal.
- **Ley 21.391**³⁰ establece modalidad de trabajo a distancia o teletrabajo para el cuidado de niños o niñas y personas con discapacidad, en los casos que indica. Tiene por objeto regular el teletrabajo para aquellos trabajadores y trabajadoras que tengan el cuidado personal de un niño o niña en etapa preescolar, o que sean menores de 12 años, y para aquellos que tengan bajo su cuidado personas con discapacidad, para el caso en que la autoridad declare estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública o una alerta sanitaria con ocasión de una epidemia o pandemia. Moción ingresada en abril de 2022, se encuentra en su segundo trámite constitucional.
- **Ley 21.498**³¹ que establece trabajo a distancia para mujeres embarazadas en los casos que indica.

²⁷ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1147763>

²⁸ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1166847&tipoVersion=0>

²⁹ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1168743&tipoVersion=0>

³⁰ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1168623&tipoVersion=0>

³¹ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1184224>