

ASUNTOS DE GÉNERO

El horizonte de la igualdad de género

Colombia y Cuba frente a los retos del cuidado

Isabel Sáez Astaburuaga



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
española

ASUNTOS DE GÉNERO

El horizonte de la igualdad de género

Colombia y Cuba frente a los retos del cuidado

Isabel Sáez Astaburuaga



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
española

Este documento fue elaborado por Isabel Sáez Astaburuaga, Consultora de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión de María Cristina Benavente, Investigadora de esa misma División, en el marco del Programa de Cooperación CEPAL/AECID 2014-2015, SPA/14/001/DAG.

Se agradece la colaboración de la Federación de Mujeres Cubanas y del Ministerio de Educación de Cuba, de Ana Isabel Arenas Saavedra, economista feminista de Colombia, así como los aportes y comentarios de María Nieves Rico, Directora de la División de Asuntos de Género, y de Alejandra Valdés, Investigadora de la misma División.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4170

LC/L.4110

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2015. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

S.15-01299

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Colombia: el trabajo doméstico de las mujeres llega a las cuentas nacionales	11
A. Identificación y definición de los problemas públicos a que responde la política	11
1. Contexto	11
2. Antecedentes.....	12
3. Definición del problema	12
B. Formulación y diseño de la política	14
1. Objetivo	14
2. Marco jurídico	15
3. Actores y alianzas.....	18
C. La implementación de la política	19
1. Responsables	19
2. Relación entre el sistema político, el sistema administrativo y la sociedad civil	19
3. Información y difusión	21
4. Sostenibilidad	22
D. Evaluación, control y vigilancia de la política	23
1. Seguimiento.....	23
2. Producción de información y difusión.....	24
3. Resultados y avances en justicia para las mujeres.....	24
E. Elementos para seguimiento	25
Bibliografía	26

II. Cuba: 55 años de cuidar a los niños para liberar tiempo a las mujeres	29
A. Identificación y definición de los problemas públicos a que responde la política	30
1. Contexto	30
2. Antecedentes.....	30
3. Definición del problema	33
B. Formulación y diseño de la política	34
1. Objetivo	34
2. Marco jurídico	34
3. Actores y alianzas.....	36
C. La implementación de la política	37
1. Responsables	37
2. Relaciones entre el sistema político, el sistema administrativo y la sociedad civil	38
3. Información	39
4. Sostenibilidad	40
D. Evaluación, control y vigilancia de la política	41
1. Seguimiento	41
2. Producción de información.....	41
3. Resultados y avances en justicia para las mujeres.....	41
E. Elementos para seguimiento	42
Bibliografía	44
Anexo Matriz de análisis para la identificación de políticas justas de igualdad de género	45
Serie Asuntos de Género: números publicados	51

Resumen

El presente documento aborda la experiencia de dos países de la región que han desarrollado instrumentos jurídicos e institucionales para promover mayor justicia para las mujeres en el ámbito de la economía del cuidado: el caso de Colombia a través de la Ley 1413 que regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales y la experiencia que aporta la política de los Círculos Infantiles en Cuba.

Este análisis se enmarca en el trabajo de sistematización y análisis de políticas justas para la igualdad de género desarrollada por la División de Asuntos de Género de la CEPAL, en base al instrumento diseñado especialmente con este fin, una matriz de análisis de políticas justas de género, el que permite dar cuenta —considerando todas las fases del ciclo de las políticas públicas— de aquellas políticas orientadas a superar las desigualdades que afectan a las mujeres. En esta ocasión, se aborda la desigualdad que enfrentan las mujeres respecto de su autonomía económica a causa de la organización social el cuidado, desigualdad que las dos políticas analizadas pretenden subsanar, mediante distintas estrategias y mecanismos.

La política colombiana lo hace visibilizando el aporte económico del trabajo doméstico de las mujeres para la sociedad, como punto de partida para otras acciones. En el caso cubano, se enfrenta la desigualdad a través de la creación de una institucionalidad estatal para el cuidado de niños y niñas, favoreciendo el acceso de las mujeres a la economía formal del trabajo y disminuyendo la desventaja generada por su rol de cuidadoras respecto de los hombres.

El marco conceptual que ha inspirado el análisis de las políticas como promotoras de justicia de género se basa en planteamientos múltiples que son rescatados en la matriz. En primer lugar, a partir de la consideración de que no hay neutralidad de género en la planificación, implementación y evaluación de las políticas estatales, lo que hace imperativo reconocer los derechos de las mujeres en la articulación de leyes que definen y organizan las relaciones entre hombres y mujeres tanto a nivel doméstico como público. En este sentido, ambas políticas estudiadas se focalizan en una problemática propia del ámbito doméstico para orientar acciones y soluciones públicas; en el primer caso, mediante la creación de una Encuesta Nacional del Uso del Tiempo para medir y conocer la cantidad de tiempo que destinan las mujeres colombianas al trabajo de cuidado, como insumo, también, para cuantificar el aporte económico de dicho trabajo en un Sistema de Cuentas Satélite asociado. Además, la Ley 1413 de Colombia va en la

línea de transformar y resignificar socialmente el trabajo doméstico o de cuidado que realizan las mujeres, para avanzar hacia una mayor justicia del reconocimiento respecto de su importancia para el desarrollo económico, la producción de bienes y servicios y como motor de la economía. En el caso de la política analizada de Cuba, se destaca una acción consolidada e institucionalizada de más de 50 años de corresponsabilidad del Estado cubano que ha permitido distribuir la carga de trabajo asociada a labores tradicionalmente femeninas en el cuidado de sus hijos e hijas. En la política de los Círculos Infantiles, la intervención promueve avances en justicia redistributiva, pues la acción estatal asume una responsabilidad y un rol en el cuidado de los niños y niñas, direcciona a favor de más y mejores oportunidades de acceso al trabajo remunerado, fomentando finalmente una mayor autonomía económica de las mujeres.

Introducción

El presente documento se enmarca en un trabajo desarrollado por la División de Asuntos de Género de CEPAL de análisis y sistematización de políticas públicas para la igualdad de género, a partir de un instrumento especialmente diseñado para ello en el año 2012: una matriz de análisis de políticas justas para la igualdad de género¹. Durante el año 2014, se sistematizaron, utilizando dicha matriz, un conjunto de políticas que, en distintos países de América Latina, han fortalecido los logros de las mujeres y la igualdad en las áreas de autonomía física, de autonomía en la toma de decisiones y en la autonomía económica de las mujeres (Benavente y Valdés, 2014). Como continuidad de ese trabajo, el análisis que se expone en este estudio se enfoca en la economía del cuidado y su incidencia en el logro de la autonomía de las mujeres. Se analizan así, dos experiencias: la Ley 1413 de Colombia que regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales y la política de Círculos Infantiles de Cuba.

La instalación progresiva del objetivo de igualdad de género en el Estado, como parte del marco de sentido vigente en materia de los derechos humanos de las mujeres, se expresa de manera privilegiada a través de la formulación, implementación y sostenibilidad de políticas justas para la igualdad de género. Más allá del enfoque de las buenas prácticas como indicador de eficiencia de las políticas públicas, las políticas justas de género están inspiradas en un marco normativo y ético respecto de los ideales de convivencia democrática y de promoción de mayor calidad de vida de las personas, poniendo un especial énfasis en los objetivos de superación de las desigualdades que atañen a las relaciones entre hombres y mujeres. Así, las políticas de género han proporcionado mecanismos institucionales, recursos administrativos y presupuestarios e instrumentos jurídicos nacionales que permiten garantizar a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos, propiciando también una mayor disponibilidad de recursos de poder para el logro de su autonomía en los distintos ámbitos de sus vidas.

En el contexto de las políticas destinadas a mejorar la vida de las mujeres, algunas son especialmente relevantes por sus consecuencias positivas sobre la igualdad, la autonomía y el desarrollo de los países, y resultan de gran interés para relevar, analizar y difundir. Tomando esto en consideración, y en el marco de su trabajo de apoyo a los países para la transversalización de la perspectiva de género

¹ Ver en http://www.cepal.org/oig/noticias/noticias/4/46514/2012-829_Matriz_de_analisis_espanol_WEB.pdf.

en el desarrollo regional es que la División de Asuntos de Género de la CEPAL elaboró la matriz de análisis ya mencionada, a fin de responder la demanda de los gobiernos de contar con elementos y experiencias de políticas públicas que promueven derechos y contribuyen a la igualdad de género.

Esta matriz es un instrumento sencillo para recabar, sistematizar y armonizar las distintas dimensiones de las políticas que han producido avances en la región, poniendo el foco en la centralidad de la acción del Estado como condición *sine qua non* para debilitar progresivamente los efectos de las injusticias, así como para relevar la responsabilidad que le compete en garantizar los derechos de las mujeres. Asimismo, considerando que las políticas justas son resultado de un proceso compartido entre distintos actores que concurren al debate público y político, la matriz releva la multidimensionalidad del proceso de construcción, implementación y sostén de una política justa de género, considerando además el valor del proceso en sí mismo.

Las políticas cuyo análisis se expone a continuación si bien son disímiles entre sí en cuanto a su naturaleza, a la época en la que comenzaron a implementarse e incluso a su foco explícito, comparten el objetivo de enfrentar el condicionamiento y las barreras que impone la organización social del cuidado² a la autonomía económica de las mujeres, y convergen en el reconocimiento de la necesidad de transformar el paradigma dominante de la división sexual del trabajo y de subordinación femenina, así como la asimétrica distribución de las responsabilidades del cuidado entre los tres actores del bienestar: el Estado, el mercado y las familias. Las políticas aquí analizadas se orientan una al cuidado directo, de los niños, mientras que la otra visibiliza el aporte económico del cuidado para la sociedad; ambas permiten, desarticular algunos de los mecanismos de anclaje que subyacen a las desigualdades en este ámbito.

Se trata, así, de políticas que aportan elementos concretos para transitar hacia una mayor igualdad, atendiendo algunos de los factores que están a la base de las inequidades de género en el ámbito económico; especialmente aquellos asociadas a la baja participación femenina en el trabajo formal, la precarización laboral y desprotección social de las mujeres, la persistencia de brechas de género en cuanto a los ingresos, de los procesos de segregación según ramas de actividad económica y de posición jerárquica en las estructuras de empleo que ocupan las mujeres, entre otros. Para realizar el análisis se sistematizó información proveniente de estudios específicos, se revisaron los acuerdos internacionales firmados por ambos países y la normativa de cada uno de los países, y se realizaron entrevistas a actores claves. En Colombia se entrevistó a una integrante de la Mesa de trabajo para el seguimiento a la Ley 1413 de 2010, la economista feminista Ana Isabel Arenas. En el caso de Cuba se contó con el aporte y la información de la Federación de Mujeres Cubanas y del Ministerio de Educación de Cuba.

En el capítulo I se expone el caso de Colombia, y la Ley 1413 del año 2010, que busca promover justicia de reconocimiento a través de hacer visible la contribución de las mujeres al desarrollo económico del país mediante el trabajo doméstico no remunerado que realizan cotidianamente, incorporando su medición, a partir de la encuesta de uso del tiempo, y su respectiva valorización e inclusión en el Sistema de Cuentas Nacionales. Esta política apunta a subsanar parte del carácter paradójico desde el punto de vista simbólico de la economía del cuidado para las mujeres, expresado, por una parte, en el valor trascendental asignado a dicha actividad en cuanto a su rol en la reproducción biológica y social de la especie humana y, por otro en su desvalorización cultural, económica y social, a lo que se suma a su carácter impuesto, ya sea a partir de los aspectos vinculares y afectivos asociados al trabajo de cuidado, o bien por el peso de la tradición en cuanto al rol asignado a las mujeres como responsables de aquel.

En el capítulo II se analiza la experiencia de los Círculos Infantiles de Cuba, implementada a partir de 1961, institucionalidad estatal de cuidado infantil que ha permitido apuntar a uno de los principales obstáculos y barreras de acceso de las mujeres al trabajo remunerado, desfamiliarizando o desmaternizando el cuidado. El marco político e institucional responsabiliza al Estado como garante del

² El cuidado “comprende un conjunto de actividades necesarias para satisfacer las necesidades básicas para la existencia y el desarrollo de las personas. Se trata de actividades que sustentan a las personas, en el sentido de otorgarles los elementos físicos y simbólicos que les permiten vivir en sociedad. Incluye el cuidado directo (la actividad interpersonal de cuidado), la provisión de las precondiciones para que ese cuidado pueda realizarse (el trabajo doméstico necesario para proveer el ámbito y los instrumentos de cuidado) y la gestión del cuidado.” (Pautassi, 2013:9).

derecho al cuidado, la educación, la alimentación de los hijos e hijas, liberando a las mujeres de la contradicción moral y material entre el deber ser cuidadoras y el deseo y la necesidad socioeconómica de participar libremente en otros ámbitos de la vida. Dada la progresiva participación femenina en el mundo del trabajo que trajo consigo, la política de los Círculos ha promovido no sólo un cambio de mentalidad respecto al derecho a trabajar de las mujeres sino que también ha actuado como un mecanismo de justicia redistributiva, al favorecer mayor igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo remunerado con relación a los hombres.

El análisis de las políticas a través de la matriz permite considerar la interdependencia de todos los ámbitos en que opera la justicia de género, lo que en el caso de las políticas analizadas acá se expresa de manera bastante clara. Así, la Ley 1413 de Colombia, permite reconocer el rol sistémico que cumplen las actividades de cuidado, en el contexto de la dinámica económica global al considerar una valorización económica del tiempo invertido en éste. Reconoce además las implicancias que tiene para las mujeres la organización social del cuidado existente; contabilizar el tiempo invertido en las tareas de cuidado a través de la encuesta del uso del tiempo evidencia el efecto que éstas tienen en la carga de trabajo que soportan las mujeres y lo que se ha llamado trabajo total, pobreza de tiempo y la relación de ambas dimensiones con la pobreza monetaria. Con todo, es esperable que los avances producidos desde la óptica de la justicia de reconocimiento y las resignificaciones simbólicas en el orden de género imperante también tengan consecuencias desde la justicia distributiva, ya sea en la asignación de bienes económicos asociados a las actividades de trabajo doméstico que desarrollan las mujeres, o bien, definiendo un nuevo marco de protección social para mujeres, que garantice sus derechos económicos y sociales.

En el caso de Cuba, la socialización y creciente desfamiliarización de los cuidados promovida por la política de los Círculos Infantiles, que lleva ya más de 50 años de aplicación, da cuenta de cómo la acción del Estado permite que las mujeres dispongan de mayor espacio y tiempo para acceder al trabajo, redistribuyendo, de este modo, las oportunidades de empleabilidad entre los sexos y el acceso a mayor bienestar económico y social derivado del rol social que provee el trabajo remunerado en el ámbito público. Al mismo tiempo que redistribuye, esta política se asocia a mayor justicia de reconocimiento y mayor justicia de representación; en el primer caso, por cuanto se revaloriza el rol de las mujeres en el ámbito público y se acota la visión naturalizada de su rol doméstico; y en el segundo, tal como permite analizar la estructura de la matriz, la Federación de Mujeres Cubanas, el mecanismo para el adelanto de la mujer de Cuba, ha tenido un rol preponderante en la creación, seguimiento, control y monitoreo de los Círculos, lo que ha permitido una relación permanente entre las ciudadanas cubanas y el Estado, en la que la Federación ha asumido la vocería de sus demandas en la arena política.

En el anexo se presenta la matriz de análisis de políticas justas de igualdad de género, la cual está construida con el propósito de destacar la naturaleza del proceso de las políticas públicas. En ella se consideran las distintas fases del ciclo de las políticas públicas y permite, a partir de una serie de preguntas que facilitan el análisis, la sistematización de las políticas que pueden ser consideradas como justas para la igualdad de género.

La sistematización de estas dos políticas representa una continuidad con el trabajo que la División de Asuntos de Género de la CEPAL viene realizando desde 2010, con la recopilación de buenas prácticas de género y que en 2014 significó la sistematización de siete políticas definidas como justas para la igualdad de género: la Ley 1130 Maria da Penha de Brasil, la política de lucha contra la violencia doméstica del Uruguay, la política de garantía y acceso a la interrupción voluntaria del embarazo (IVE) de Colombia, la política de paridad y alternancia de género en los órganos de elección del Estado Plurinacional de Bolivia, la política de paridad y alternancia en la ley electoral de Costa Rica, la reforma previsional de Chile y la política de Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) de México. Estas políticas se exponen en el libro de CEPAL “Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres” (Benavente y Valdés, 2014).

Se espera que la presente publicación, además de complementar el avance del análisis de políticas que apuntan a la igualdad de género anteriormente mencionados sirva de insumo e inspiración para continuar con el trabajo de relevar y difundir políticas de igualdad de género en su capacidad para transformar, en contextos sociales, políticos y culturales específicos, situaciones de injusticia.

I. Colombia: el trabajo doméstico de las mujeres llega a las cuentas nacionales

En este capítulo se analiza la Ley 1413 del 11 de noviembre de 2010, en la que se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales a fin de medir el aporte de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas.

Esta ley apunta al desarrollo de acciones concretas orientadas a dar visibilidad y cuantificación a la contribución del trabajo doméstico que realizan las mujeres, a fin de superar la visión que supone al cuidado como una actividad meramente relegada al plano privado. Se busca relevar su función pública, social y económica en la producción de riqueza y bienestar. De este modo, se busca transformar la visión que reduce a la economía doméstica a mera consumidora y no productora, especialmente a través de la creación de la Cuenta Satélite de la Economía del Cuidado que permite contabilizar su contribución a la creación de valores de intercambio y de riqueza. Así, el cuidado, expresión del trabajo femenino, logra erigirse como un bien público, esencial para el funcionamiento de las sociedades y las economías.

A. Identificación y definición de los problemas públicos a que responde la política

1. Contexto

La ley tiene una genealogía múltiple, ya que responde al entrelazamiento de los desarrollos propios del contexto internacional-global como nacional-particular de Colombia en materia económica y equidad de género, que dan lugar a la idea de relevar el trabajo de cuidado no remunerado de la mujer que permanecía oculto y, por lo tanto, subvalorado social y económicamente. Desde este marco contextual, la ley surge como esfuerzo de voluntad política y de la sensibilidad de dos senadoras: Cecilia López Montaña y Gloria Inés Ramírez Ríos, que comprendieron la importancia y la magnitud de la desigualdad que enfrentaban las mujeres colombianas al ser las principales responsables, si no las únicas, del cuidado de sus familias, y la necesidad de politizar el tema y sacarlo del confinamiento de lo privado. La

promulgación de esta ley se orienta a fortalecer medidas y acciones que permitan eliminar los efectos discriminatorios de la organización social del cuidado sobre la vida de las mujeres colombianas.

2. Antecedentes

La Ley 1413 está inspirada en la construcción de conocimientos de la economía feminista respecto de la división sexual del trabajo y sus consecuencias sobre la autonomía de la mujer. A su vez, desde un marco institucional global, es una ley que se enmarca en el sistema internacional de Derechos Humanos y de Desarrollo Humano que deriva de los diferentes instrumentos internacionales ratificados por Colombia y de las instancias de trabajo y de reunión surgidos desde un marco de cooperación e intercambio a nivel transnacional.

Los compromisos y acuerdos asumidos tanto a nivel internacional como regional, que señalan la necesidad de producir transformaciones tanto en la esfera simbólica, como social y económica, se expresan en la ley a través del componente de visibilización y de valoración de la economía del cuidado respectivamente. Asimismo, la creación del Grupo de Trabajo de Estadísticas de Género de la Conferencia de Estadísticas de las Américas (CEA) de la CEPAL en 2007 constituye una instancia seminal de sensibilización en torno a las propuestas de la economía del cuidado y consecuentemente con el carácter que asume esta política tanto en Colombia como en otros países de la Región³. Estos componentes culturales, simbólicos, institucionales, metodológicos y políticos han favorecido la armonización de criterios que la ley recoge a través de la implementación de una Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT) en 2012 y 2013 y a través de la inclusión de la Economía del Cuidado en el Sistema de Cuentas Nacionales mediante la creación de una Cuenta Satélite de la Economía del Cuidado en el 2013.

A nivel nacional, esta ley tiene como antecesora de la actual ENUT los esfuerzos realizados desde el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, entre los años 2007 y 2010, para medir el trabajo doméstico no remunerado en los hogares a través de las preguntas sobre las actividades adicionales realizadas dentro del hogar contenida en el Módulo “otras actividades” en la Gran Encuesta Integrada de Hogares.

Asimismo, el estudio “Uso del tiempo de mujeres y hombres en Colombia: midiendo la inequidad” (Villamizar, 2011), tuvo importancia en el contexto colombiano en la medida que señaló la necesidad de levantar información que sustente la relevancia de conocer las consecuencias de la economía del cuidado en el país (López Montaña, 2010). En tal sentido, las conclusiones de dicho estudio evidencian la baja participación femenina en el mercado del trabajo con un 50,8% frente el 78,5% que alcanzan los hombres, brecha que llega a triplicarse en el contexto rural. Así también, da cuenta, con datos objetivos, de la desigualdad estructural de género en el uso y distribución del tiempo, en desmedro de las mujeres. Anterior a esto, y como un intento por cuantificar el aporte al PIB de las labores no remuneradas, un estudio de 1998 calculaba en un 17,2% el aporte total de este trabajo, lo que también se considera como antecedente a la valorización del trabajo de cuidado no remunerado que más tarde se sistematizaría con la creación de la cuenta satélite de economía del cuidado (Peña y Uribe, 2013).

3. Definición del problema

El problema es la invisibilización del aporte que hacen las mujeres al desarrollo económico y al bienestar de la sociedad en su conjunto. La Ley 1413 de 2010 procura resolver esta falencia a través de la creación de mecanismos institucionales que permitan medir y cuantificar la economía del cuidado, en tanto “pieza fundamental para comprender el funcionamiento del sistema económico y la generación de bienestar social. En efecto, el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado genera valor, ya que implica ‘costos’ en términos de energía, tiempo y oportunidades, para quienes los proveen, aun cuando

³ La Conferencia “Aprueba la creación de un grupo de trabajo, encabezado por México, sobre estadísticas de género, con el propósito de alentar los esfuerzos para sistematizar la información estadística nacional con enfoque de género y promover la realización de la encuesta del uso del tiempo en todos los países o la inclusión de un módulo en las encuestas de hogares para medir la contribución no remunerada de las mujeres y el envío sistemático y regular a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la información estadística correspondiente para el seguimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio.” (CEPAL, 2007).

aparezca como una transferencia ‘gratuita’ para quienes lo reciben y, por extensión, para el sistema económico.” (DANE, 2013: 5).

En este marco, se entiende que la economía del cuidado proviene no sólo de una división desigual del trabajo enmarcada en las desigualdades estructurales existentes a nivel societal, sino que también tiende a perpetuar esa división sexual del trabajo en la medida que no se emprendan las revisiones críticas y las transformaciones políticas, sociales, culturales y económicas necesarias. En tal sentido, la desigualdad que conlleva la organización del cuidado deriva de la dedicación casi exclusiva de las mujeres a las labores del hogar y de cuidado de quienes requieren de dicho apoyo, siendo además no una decisión realizada en libertad, sino que un destino impuesto a las mujeres a través de roles predeterminados.

La dimensión ética y de bienestar en el cuidado, que dice relación especialmente con su capacidad de sostener la vida, no se corresponde con el deterioro que produce en la calidad de vida de quienes cuidan debido al estado actual de invisibilidad de dicho trabajo junto a la ausencia de valoración simbólica, económica y social (Rodríguez, 2015). Esto encierra en sí una paradoja respecto a la experiencia del cuidado, en tanto precondition del bienestar de las personas. A la vez, contradice los marcos normativos y éticos predominantes desde un enfoque basado en los derechos humanos, en que el cuidado se concibe como un bien público y desde la doctrina de los derechos, como el derecho a cuidar y el derecho a ser cuidado.

La crisis del cuidado, no sólo se inscribe en una falta de autonomía respecto a la decisión de cuidar, sino que también en el deterioro de la calidad de los servicios asociados al cuidado en la medida que las mujeres se van incorporando en el mundo del trabajo en ausencia de un sustituto efectivo en la provisión de dicho derecho. Esta crisis, referida a “un momento histórico en que se reorganiza simultáneamente el trabajo remunerado y el doméstico no remunerado, mientras que persiste una rígida división sexual del trabajo en los hogares y la segmentación de género en el mercado laboral” (CEPAL, 2009) significa el agotamiento de los arreglos de cuidado tradicionales. La falta de una redistribución efectiva del trabajo no remunerado entre mujeres y hombres y la débil participación del Estado y de los privados como alternativa de servicios, implica una sobrecarga para las mujeres, quienes asumen individualmente una responsabilidad que es social, la que además es restringida al ámbito de lo privado. La economía feminista considera que cuando se mantiene en esta dinámica de opacidad respecto a su funcionamiento y contribución, la economía del cuidado funciona como subsidio o transferencia al funcionamiento de la economía formal en la producción de riquezas; un subsidio que, por cierto, tampoco recibe el reconocimiento que merece como tal, respondiendo al ordenamiento de las relaciones generizadas en un sentido amplio (Durán, 2012, Carrasco 2011, CEPAL, 2013b). Adicionalmente, a la sobrecarga de trabajo de las mujeres se suma el factor de desprotección total en que se realizan dichas labores, no sólo en el contexto del trabajo doméstico no remunerado (cuidado directo), sino que también para aquellas labores de cuidado que se realizan dentro del contexto remunerativo (cuidado indirecto), dando a lugar la precariedad laboral y la subvaloración social de dicha actividad económica.

El cuadro que surge es una configuración de relaciones sociales y económicas con sesgo de género, determinante en la feminización de la pobreza. En particular, porque la interrelación entre la pobreza económica y de tiempo⁴ que conlleva la división sexual del trabajo se intensifica en la medida que opera a la vez como una barrera de entrada para las mujeres al mercado laboral formal, por lo que se

⁴ Existe una relación directa entre la pobreza económica y el tiempo que destinan las mujeres de menores ingresos al trabajo no remunerado, revelando una estratificación socioeconómica asociada a las tareas de cuidado. Se evidencia un círculo vicioso entre las dificultades que experimentan las mujeres más pobres en el acceso a los servicios que sustituyan sus necesidades de trabajo doméstico, el déficit en los servicios disponibles para ellas, y la relación existente entre las múltiples responsabilidades domésticas que deben asumir, como limitante progresiva de oportunidades de acceso en el mercado laboral en condiciones de trabajo decente. (Scuro y Vaca-Trigo, 2015). La información disponible muestra que las mujeres que no disponen de ingresos propios desarrollan entre 5 y 18 horas semanales más trabajo no remunerado o de cuidado que aquellas con propios ingresos. En el caso de Colombia, la diferencia es notoria: mientras aquellas sin ingresos propios trabajan en promedio 42,4 horas semanales, las que disponen de ingresos lo hacen por 31,5 horas semanales. En tanto, los varones que no trabajan remuneradamente destinan 18,2 horas semanales a tareas asociadas al trabajo no remunerado frente a 14,9 horas semanales de los que trabajan remuneradamente. (Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso del tiempo. Los datos de Colombia están basados en la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, 2012).

ven mermadas sus posibilidades de competir en igualdad de condiciones con los hombres por los empleos remunerados⁵.

Las encuestas de uso del tiempo, han venido a ratificar y confirmar una realidad ya descrita por los estudios económicos feministas respecto de la condición femenina en el ámbito económico. Esto es, relativo a las implicancias que tiene la configuración social del cuidado como limitante de un ejercicio pleno de autonomía y las consecuentes repercusiones en la calidad de vida de las mujeres, especialmente pues se constituyen como la población mayoritariamente expuesta a la pesada carga del trabajo total⁶: lo que se entiende como la suma del tiempo destinado al trabajo remunerado y las actividades no remuneradas, como tareas domésticas, de cuidado, entre otras.

B. Formulación y diseño de la política

1. Objetivo

En primera instancia, la ley se orienta al reconocimiento de la economía del cuidado y a favorecer la generación de más y mejores estadísticas sobre uso del tiempo a fin de conocer las actividades entre hombres y mujeres dentro y fuera del hogar a través de una Encuesta Nacional de Uso del Tiempo⁷ de tipo censal. Asimismo, a partir de esta cuantificación del trabajo no remunerado, la política tiene por objeto incluir el aporte económico del trabajo de hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales⁸ a través de la creación de una cuenta satélite de la economía del cuidado en correspondencia y consistencia con el Sistema de Cuentas Nacionales. Como el trabajo de cuidado lo realizan principalmente las mujeres, se trata de medir la contribución de éstas al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas.

Como efecto de la implementación de la ENUT y la incorporación de una Cuenta satélite de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales se persigue cuantificar las desigualdades que enfrentan las mujeres desde una perspectiva múltiple, no sólo respecto del trabajo, el ingreso y la pobreza, sino que también en relación a su impacto en el proyecto y calidad de vida de las mujeres y el ejercicio pleno de su autonomía económica, política y social.

Luego, la siguiente etapa supone el diseño e implementación de políticas públicas con un enfoque de transversalización de género en distintos sentidos: fomentando, por un lado, la participación público y privada a través de la provisión de servicios de calidad enmarcados en el enfoque de derechos al cuidado y el derecho a cuidar; y, por otro, favoreciendo, en el ámbito privado, la participación igualitaria del trabajo doméstico entre hombres y mujeres, y que al mismo tiempo, esto redunde en mayores oportunidades de participación femenina en el mercado laboral. Con todo, las intenciones planteadas consideran “favorecer una productividad agregada de las economías, se mejore la calidad de vida y el bienestar de las mujeres, (y se) frene la trampa de pobreza de los hogares de menores ingresos” (Peña y Uribe, 2013: 25).

⁵ Esta sería una de las razones por las cuales existe un subempleo femenino estructural en las actividades que se cuentan dentro de la frontera de producción ya que las actividades relacionadas con el trabajo de cuidado no están dentro de las que se contabilizan oficialmente en los Sistemas de Cuentas Nacionales.

⁶ En los países de la región con información disponible, el tiempo que dedican las mujeres al trabajo no remunerado es al menos el doble del que dedican los hombres a estas tareas (CEPAL, 2013b).

⁷ Colombia usa en la recolección de datos la CAUTAL (Clasificación de Uso del Tiempo para América Latina y el Caribe, creada por el Grupo de Trabajo de Estadísticas de Género de la CEA), una herramienta para la implementación de mediciones de uso del tiempo basado en cuestionarios que permite la armonización de las encuestas a nivel regional procurando la generación de indicadores e información estandarizada e integral sobre el trabajo remunerado y no remunerado fortaleciendo la comparabilidad internacional. Presenta una alineación y consistencia con el Sistema de Cuentas Nacionales. Entre otras referencias internacionales se basa y es comparable con ICATUS (Aguirre, 2014).

⁸ Las EUT permiten ampliar la consideración de trabajo productivo en el Sistema de Cuentas Nacionales, al abarcar no sólo la contribución del trabajo productivo valorizado en la producción del SCN sino que también se incluye aquél que no ha sido reconocido en el ámbito mercantil; con todo, la reconceptualización aparejada, conlleva también una ampliación de la frontera de producción (Rodríguez, 2013).

2. Marco jurídico

El marco jurídico de esta ley está principalmente respaldado por un contexto normativo basado en los acuerdos internacionales a nivel mundial y regional relativos a los derechos humanos, la situación de la mujer y la igualdad de género que se enlazan con leyes nacionales que garantizan la igualdad de derechos y de oportunidades para las mujeres, así como también relevan el rol de protección del Estado colombiano hacia la mujer. La convergencia de estas dos vertientes institucionales genera un escenario propicio para las transformaciones e interpelaciones culturales, sociales, económicas y políticas a que apunta la Ley 1413.

Marco legal internacional

Uno de los precedentes que determina el carácter y dirección que asume esta ley está dado por la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, IV Conferencia de la Mujer 1995, con sus objetivos de eliminar los obstáculos que impiden la participación plena de las mujeres, ya sea en el ámbito público como privado. Así, en el proyecto de Ley 81⁹ de Cecilia López y Gloria Inés Ramírez en su exposición de motivos, citan parte de los acuerdos de esta conferencia, que en su mandato solicita a los gobiernos desarrollar información, conocimiento y medición respecto de todas las formas de trabajo, a realizar evaluaciones cuantitativas del trabajo no remunerado, e incluirlo a cuentas satélites del sistema de cuentas nacionales.

En el marco de las garantías de igualdad de derechos para hombres y mujeres, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) de 1979¹⁰ reconoce en su Recomendación general N°17 que la medición y cuantificación del trabajo doméstico no remunerado realizado por las mujeres son acciones que favorecen la visibilización de la contribución al desarrollo económico, del mismo modo que operan como la base para la formulación de otras políticas favorables para las propias mujeres¹¹.

El Convenio 111 sobre la igualdad de oportunidades, trato y no discriminación de la Organización Internacional del Trabajo¹², ordena en su artículo 2° que el Estado formule y lleve a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a las prácticas nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto; a su vez, en el artículo 3° ordena que se promulguen leyes y se promuevan programas educativos que por su índole puedan garantizar la aceptación y cumplimiento de esa política (Ministerio del Trabajo, 2012a).

Asimismo, en 1968 Colombia suscribe al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹³ y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de 1988¹⁴, que en su artículo 3° establece como deber de los países firmantes proteger el trabajo como un DESC a toda la población “sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

⁹ El Proyecto de Ley 81 fue iniciado en el Senado. Mientras que cuando se discute en la Cámara, el Proyecto de ley fue el 278 de 2010.

¹⁰ La CEDAW es aprobada por Colombia y ratificada mediante Ley 51 el 3 de septiembre de 1981.

¹¹ La Recomendación General N°17 de la CEDAW plantea que los Estados parte: “1) Alienten y apoyen las investigaciones y los estudios experimentales destinados a medir y valorar el trabajo doméstico no remunerado de las mujeres, por ejemplo realizando encuestas sobre el uso del tiempo como parte de sus programas de encuestas nacionales de hogares y reuniendo datos estadísticos desglosados por sexo relativos al tiempo dedicado a las actividades en el hogar y en el mercado de trabajo. 2) Adopten medidas encaminadas a cuantificar el trabajo doméstico no remunerado de las mujeres e incluirlo en el Producto Nacional Bruto. 3) Incluyan, en sus informes presentados con arreglo al artículo 18 de la Convención, información sobre las investigaciones y los estudios experimentales realizados para medir y valorar el trabajo doméstico no remunerado de las mujeres, así como sobre los progresos logrados en la incorporación de dicho trabajo en las cuentas nacionales.” (CEDAW en ONU Mujeres 2012: 1).

¹² El Convenio 111 de la OIT es adoptado por el Estado Colombiano en 1958 y ratificado a través de la Ley 22 de 1967.

¹³ Este pacto fue aprobado por la Ley 74 de 1968 de Colombia “Por la cual se aprueban los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos”, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966.

¹⁴ Este pacto es aprobado por la Ley 319 de 1996 “Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, suscrito el 17 de noviembre de 1998.

Particularmente, en su artículo 6° instruye a los Estados partes a “adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional.” (ibíd.).

Reconocido como un punto de anclaje de la Ley 1413, el Consenso de Quito emanado de la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y El Caribe (2007), es una instancia en la que los países de la región acuerdan garantizar el reconocimiento del trabajo no remunerado, valorizando su participación en el desarrollo económico de los países y en el bienestar a nivel familiar, ya sea a través de su inclusión en las cuentas nacionales como a través del desarrollo de instrumentos de medición periódicos, especialmente a través de encuestas de uso del tiempo. Inspirados por este mandato, muchos de los países de la región comienzan a avanzar en dicha dirección generando leyes cuyo objetivo es el reconocimiento, contabilización y valoración de la economía del cuidado al igual que lo que dispone la Ley 1413 de Colombia¹⁵. Son también relevantes el Consenso de Brasilia de la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de 2008; el Consenso de Santo Domingo, de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de 2013; la Resolución de la Séptima de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de 2013; y el Consenso de Montevideo, de la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre población y desarrollo de América Latina y el Caribe de 2013.

Todos instruyen a los Estados a suscribir acuerdos que van en la línea de la Ley 1413, en la generación de acciones tendientes a establecer e ir mejorando progresivamente los instrumentos de medición periódica del trabajo no remunerado que realizan las mujeres, a reflejar el valor del trabajo no remunerado que no se contabiliza en las cuentas nacionales creando sistemas de cuentas satélites acordes con el objetivo de generar las condiciones para promover políticas públicas, estrategias, planes y presupuestos en todos los sectores pertinentes que permitan mejorar las condiciones de la economía del cuidado que realizan las mujeres.

El cuidado en el marco legal nacional

La Constitución de 1991 de Colombia en su artículo 43 reconoce la Igualdad de derechos y oportunidades de hombres y mujeres, prohibiendo cualquier tipo de discriminación ya sea por sexo u otra condición e instando al Estado que vele en favor de una igualdad real y efectiva. Comisiona especialmente que se le brinde apoyo a la mujer cabeza de familia. A su vez, dicho artículo de la carta fundamental considera que la mujer “durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada”. Por su parte, la carta constitucional inciso 2° del artículo 13 plantea que “El Estado promoverá las condiciones para la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”. Estas obligaciones de rango constitucional, incluyen abiertamente una protección especial a la mujer, garantizando también el goce efectivo del derecho al trabajo basado en la igualdad y la no discriminación; a saber, “salario proporcional a la labor ejecutada, salario mínimo, estabilidad en el lugar de trabajo, irrenunciabilidad a los derechos laborales y prestaciones, acceso a seguridad social, acceso a servicios de capacitación y adiestramiento, descansos proporcionales, pago oportuno e interpretación favorable al trabajador de las normas laborales en caso de duda” (Colombia, Corte Constitucional. Sentencia T-611 de 2001. En Ministerio del Trabajo, 2012b: 4-5).

Por su parte, el Código Sustantivo del Trabajo de Colombia regula directa e indirectamente los derechos al trabajo de la población femenina en sus artículos, 10°, 143°, 238°, 239°, 240°, 241°y 267°. Consagra también la exigibilidad de igualdad entre trabajadores y trabajadoras, igualdad de salarios, regulación de desvinculación durante el embarazo y la lactancia, entre otros.

¹⁵ Bolivia, Constitución del 2009, Artículo 338: Se reconoce el valor del trabajo no remunerado de las mujeres y se obliga a cuantificarlo en las cuentas públicas; Ecuador, Constitución de 2011, Capítulo IV, Sección 2ª, Artículo 36: Compromiso del Estado para levantar estadísticas y realizar cuentas satélites como parte del Sistema de Cuentas Nacionales; México, Acuerdo 9º/IX/2010: Comité Técnico Especializado de Información con Perspectiva de Género. Apoyo a la realización de la Cuenta Satélite de Trabajo Doméstico de México; Perú, Ley N° 29700 de 2011: Incluir una cuenta satélite del trabajo no remunerado en las Cuentas Nacionales. Aplicar encuestas de uso del tiempo; Puerto Rico, Proyecto de Ley 2011 - Expediente N.º18.073: Proyecto de ley para incluir la economía del cuidado en el Sistema de Cuentas Nacionales (López y Uribe, 2013: 19).

Asimismo, la Ley 731 de 2002 en su Artículo 29° ordena al Gobierno Nacional y, en particular, al Ministerio del Trabajo a “vigilar el cumplimiento de la legislación que establece igualdad de condiciones laborales, con especial cuidado a que se haga efectivo el principio de igual remuneración para trabajo igual en el sector rural, con el fin de eliminar las inequidades que al respecto se presentan entre hombres y mujeres rurales”. Además, le comisiona la tarea de crear instrumentos y mecanismos capaces de asegurar la efectiva y oportuna reclamación del derecho al trabajo en igualdad de condiciones por parte de las mujeres rurales.

La Ley 823 de 2003, modificada el 2011 por la Ley 1496, dicta normas sobre igualdad de oportunidades para las mujeres. Tiene por objetivo establecer el marco institucional y orientar las políticas y acciones llevadas a cabo por el Gobierno a fin de garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades de las mujeres sin mediar distinción entre los ámbitos público y privado. Cabe mencionar que el artículo 5° demanda al Gobierno “a promover y fortalecer el acceso de las mujeres al trabajo urbano y rural y a la generación de ingresos en condiciones de igualdad mediante acciones y programas para la no discriminación, la formación y la capacitación laboral y a través de la divulgación, información y sensibilización a la sociedad sobre los derechos laborales y económicos de las mujeres y sus mecanismos de protección, entre otros”.

La Ley 731 de 2002, que dicta normas para favorecer a las mujeres rurales. Su objetivo es “mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando las de bajos recursos y consagrando medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre el hombre y la mujer rural” (Artículo 1°).

La Ley 82 de 1993, modificada luego por la Ley 1232 de 2008, establece la protección especial a la mujer cabeza de familia. En línea con la carta fundamental, su artículo 2° dispone que el Gobierno Nacional tiene la obligación de establecer “mecanismos eficaces para dar protección especial a la mujer cabeza de familia, promoviendo el fortalecimiento de sus derechos económicos, sociales y culturales, procurando establecer condiciones de vida dignas, promoviendo la equidad y la participación social con el propósito de ampliar la cobertura de atención en salud y salud sexual y reproductiva”¹⁶. En la misma línea, el artículo 3° de la Ley 82 le exige al Estado realizar acciones que garanticen y faciliten el “acceso a servicios de bienestar, de vivienda, de acceso a la educación básica, media y superior incrementando su cobertura, calidad y pertinencia (...) (y el) acceso a la ciencia y la tecnología, a líneas especiales de crédito y a trabajos dignos y estables”.

La Ley 1257 de 2008 busca enfatizar la importancia del género a través de normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres; con todo, se reforman los Códigos Penal, de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones. Dentro de los objetivos de esta ley está la adopción de normas que permitan garantizar que las mujeres puedan tener una vida libre de violencia, realizar un ejercicio de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico tanto nacional como internacional, cuenten con acceso a los procedimientos administrativos y judiciales para su protección y atención, y se formulen las políticas públicas necesarias para la realización de estos mandatos. La Ley 1257 le ordena al Gobierno Nacional desarrollar, implementar e ir actualizando las “estrategias, planes y programas nacionales integrales para la prevención y la erradicación de todas las formas de violencia contra la mujer” (Ley 1257 de 2008. Artículo noveno, numeral primero. En *ibidem*) en particular, en el Decreto reglamentario 4463 de 2011 le encomienda al Ministerio del Trabajo la labor de promover el reconocimiento social y económico del trabajo femenino, se implementen los mecanismos que permitan hacer efectivo el derecho a la igualdad en materia salarial, se desarrollen campañas orientadas a la erradicación de discriminación y violencia contra las mujeres en el ámbito laboral y promueva el acceso e incorporación de las mujeres a espacios productivos no tradicionales para ellas¹⁷. Con la promulgación de esta ley, tanto los sectores públicos como privados, adquirieron el deber de “conocer, respetar y promover los derechos de las mujeres reconocidos señalados”¹⁸. Finalmente, la Ley 1257 de 2008 y su Decreto Reglamentario 4463 de 2011 le confieren al Ministerio del Trabajo la labor de diseñar el Programa de Equidad Laboral con Enfoque

¹⁶ Colombia, Congreso de la República. Ley 1232 de 2008. Artículo tercero. (En Ministerio del Trabajo, 2012b: 8).

¹⁷ Colombia, Congreso de la República. Ley 1257 de 2008. Artículo 12.

¹⁸ Colombia, Congreso de la República. Ley 1257 de 2008. Artículo 15, primer numeral.

Diferencial de Género para las Mujeres, el que “se constituye en el plan de acción del Ministerio para la prevención y erradicación de todas las formas de discriminación, inequidad y violencia contra las mujeres en su lugar de trabajo y la promoción de su participación en el mercado laboral, entendiendo que cualquier política que se construya para mejorar la empleabilidad y la generación de ingresos auto-sostenibles de las mujeres, representa capacidades instaladas para el desarrollo económico y social del país”. (Ministerio del Trabajo, 2012b: 2).

3. Actores y alianzas

Las autoras de la ley son dos senadoras: Cecilia López Montaña del Partido Liberal y Gloria Inés Ramírez Ríos del Partido Polo Democrático, quienes impulsan el Proyecto de Ley 81 de 2009 del Senado en el cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el Sistema de Cuentas Nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas el que luego se materializa en noviembre de 2010 con la Ley 1413.

El comienzo de la discusión del proyecto se inicia el 13 de agosto de 2009 en el Senado. Pese a que contó con votaciones unánimes tanto en las comisiones de la Cámara¹⁹, el Senado²⁰ y también en la sesión Plenaria del Senado²¹, faltó sólo un voto para su aprobación en dicho período legislativo, por lo que el proceso de tramitación finalmente culmina el 11 de noviembre de 2010.

Cabe mencionar que en sus inicios la política tuvo el apoyo de algunas feministas colombianas, especialmente de quienes estaban más vinculadas a la economía feminista y, por tanto, familiarizadas con las reflexiones en la materia. Por la especificidad técnica que trata el proyecto, el apoyo generalizado de las organizaciones feministas fue creciendo conforme se fue propiciando mayor información y se dieron instancias de trabajo respecto al proyecto de ley. En la misma línea, tras la aprobación del proyecto y con la apertura de instancias de participación civil a través de la mesa de seguimiento a la ley, se fueron abriendo oportunidades para capacitar a las organizaciones civiles convocadas en la temática de la economía del cuidado, las Encuestas del Uso del Tiempo, los Sistemas de Cuentas Nacionales y las Cuentas Satélites, para que estas organizaciones utilicen estos instrumentos a favor de la autonomía de las mujeres²².

Pese a que durante la fase de presentación y discusión del proyecto el apoyo no fue transversal, progresivamente, conforme avanzaba la difusión de los fundamentos del proyecto de ley a través de los medios de comunicación y otras instancias, se fue generando mayor apertura y apoyo en el mundo político y social. De acuerdo a Cecilia López Montaña (2010), la presión ejercida a través de los medios permitió frenar la tendencia contraria emanada desde el Ministerio de Hacienda y que en su momento significó un riesgo para su aprobación durante la tramitación. La retórica del Ministerio planteaba que una gran cantidad de ‘población económicamente pasiva’ —dedicada a las labores de cuidado según la definición establecida en el proyecto de ley— al ser reconocida dentro de la economía del cuidado pasaría a ser susceptible de recibir un beneficio económico como tal, por lo tanto, su aprobación implicaría un gran costo para el erario público. Esta visión no prosperó ya que no se alineaba al proyecto formulado, por lo que finalmente se aprueba por el Congreso de Colombia en su trámite final.

Una vez sancionada la ley, en noviembre de 2010, el seguimiento de la ley ha sido tarea de diversos grupos sociales, sindicales, organizaciones internacionales, académicos que han seguido e impulsado la realización de las acciones y compromisos enmarcados en el mandato de la ley²³.

¹⁹ El primer debate del proyecto de ley 278 de 2010 en la Cámara se aprueba el 18 de mayo de 2010 y el segundo debate el 24 de agosto de 2010 en sesión plenaria.

²⁰ El proyecto de ley 81 de 2009 recibe la aprobación en el primer debate en la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado el 4 de noviembre de 2009. Asimismo el segundo debate se aprueba el 06 de abril de 2010.

²¹ El texto del proyecto de Ley 81 se aprueba sin modificaciones en la sesión plenaria del Senado de la República de Colombia el día 6 de abril de 2010, para posteriormente continuar su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.

²² La Mesa de Economía Feminista, creada en 2011 con el propósito de agilizar la gestión de la implementación de la Ley 1413, tiene como objetivo, entre otros, el de realizar incidencia a nivel de las organizaciones sociales feministas, de manera que reconozcan la importancia del empoderamiento y de la autonomía económica de las mujeres en los temas de género que son centrales en la agenda del movimiento de mujeres, y en ello, la economía del cuidado es un pilar central.

²³ Robledo, 2014.

C. La implementación de la política

1. Responsables

De acuerdo a las disposiciones vertidas en el artículo 4° de la Ley 1413, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) es la autoridad responsable de coordinar el cumplimiento del articulado dispuesto en ésta. Bajo este mandato, el DANE debe establecer los mecanismos y desarrollar las gestiones necesarias para la planificación, el diseño, la aplicación y actualización de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, instrumento indispensable para obtener la información sobre Trabajo de Hogar No Remunerado para su reconocimiento y posterior valorización en el Sistema de Cuentas Nacionales. Para estos fines, el DANE, como representante del Gobierno Central, debe integrar una comisión multisectorial con el compromiso de conjuntamente definir la forma de inclusión de la información sobre trabajo de hogar no remunerado a través de la creación de una Cuenta Satélite adscrita al sector correspondiente o como se estime conveniente para el objeto de la ley. La ley agrega, finalmente, que “(e)l concepto de la comisión multisectorial tiene carácter vinculante y dará lugar a los trámites administrativos y contables necesarios para la inclusión del trabajo de hogar no remunerado en las Cuentas Nacionales”²⁴.

A su vez, el Artículo 5° sobre la Implementación de la ley dispone que el “DANE y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme con sus competencias, en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley, iniciarán el proceso de adecuación de procedimientos y gestiones necesarias para planear, diseñar y definir técnica, conceptual y metodológicamente la encuesta de uso del tiempo y la inclusión de sus resultados en el Sistema de Cuentas Nacionales”²⁵. Adicionalmente, el parágrafo 1° del Artículo 5° dispone que la aplicación de la Encuesta de Uso del Tiempo no podrá superar los tres años contados a partir de la vigencia de la ley. Finalmente, el parágrafo 2° del articulado establece que se deberá garantizar su actualización de manera continua conforme con el período de tiempo que defina el DANE en tanto autoridad responsable, no siendo superior a los tres años entre una y otra medición.

A grandes rasgos, el proceso de implementación de la ley contó con tres grandes momentos en los que primó una articulación permanente del DANE con distintos actores institucionales nacionales y expertos internacionales en el tema en cuestión; a saber, un primer momento definido por el Primer Foro Nacional sobre el Uso del Tiempo y Trabajo no Remunerado en septiembre 2011; un segundo momento, asociado a la aplicación de la nueva encuesta de uso de tiempo a escala nacional entre el 2012 y el 2013; y finalmente, una tercera fase, consistente en la construcción de Cuenta Satélite para la medición de la economía del cuidado a partir de los resultados de la ENUT el 2013.

2. Relación entre el sistema político, el sistema administrativo y la sociedad civil

Como ya se mencionó, un hito central en la puesta en marcha de esta política y que marca el tipo de relación que se establece con los distintos actores institucionales y de la sociedad civil colombiana fue el Primer Foro Nacional sobre el Uso del Tiempo y Trabajo Remunerado de 2011²⁶ organizado por el DANE con el apoyo conjunto de la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM).

²⁴ Ley 1413, Artículo 4°.

²⁵ Ley 1413, Artículo 5°.

²⁶ Los Foros, realizados anualmente, han asumido distintos objetivos, conforme se avanza en la implementación de la política. Se realizaron en este marco, los Foros Internacionales de Economía del Cuidado 2012, 2013. En el caso de éste último, el DANE presentó resultados de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo Libre-ENUT (2012-2013) y de la cuenta satélite de trabajo no remunerado.

El primer objetivo del Foro fue definir, a través de la participación en la convocatoria, a los actores institucionales y sociales que integrarían la Comisión Multisectorial, instancia formal de trabajo coordinado entre el DANE con otras entidades de gobierno²⁷, en el marco de esta ley.

Así, como resultado del aprendizaje alcanzado en el Foro, el DANE convoca a la creación de dicha Comisión Multisectorial²⁸, integrada en ese entonces por la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Departamento Nacional de Planeación (DNP), Departamento Nacional de la Economía Solidaria, Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud, Ministerio de Cultura, Ministerio de Agricultura, Contaduría General de la Nación, Contraloría General de la República y Comunidad académica²⁹ (DANE, 2011b: 7-8).

Con posterioridad a la etapa de conformación, la Comisión trabaja en la elaboración y aprobación del decreto 2490, el cual es finalmente expedido por la Presidencia de la República en noviembre de 2013. Queda establecido que el DANE ejerce la secretaría técnica de la comisión, y en el marco de las reuniones de la Comisión, se encarga de socializar los referentes conceptuales sobre la economía del cuidado a fin de ir avanzando en la aprobación de la metodología planteada para la recolección de información sobre el trabajo no remunerado y su inclusión en el sistema de cuentas nacionales (DANE, 2013a). Por su parte, la Comisión se encarga de aprobar los avances en la medición de economía del cuidado³⁰ así como también de los planes anuales de trabajo en relación al seguimiento de la ley presentadas por el DANE. Además, los integrantes de la comisión participan en instancias de capacitación para la sensibilización acerca de la importancia de la economía del cuidado y sus implicancias a nivel sectorial en el contexto de la implementación de políticas públicas (DANE, 2014a:7)³¹.

En el contexto de la puesta en marcha de la segunda y tercera etapa de implementación de la política, a saber, la aplicación de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo y la creación de la Cuenta Satélite de la Economía del Cuidado, el DANE comienza también a trabajar de manera coordinada con los demás entes gubernamentales, especialmente para las instancias prescritas por la ley en el artículo 5°. En ese marco, se llevaron a cabo distintas iniciativas de trabajo conjunto en materia de investigación en torno a la metodología más idónea tanto para la aplicación y uso de los resultados que arrojaba la ENUT como también para incluir los resultados de ésta en el Sistema de Cuentas Nacionales. Así, desde los inicios de la puesta en marcha de la política a la fecha las distintas instancias gubernamentales han participado tanto en las rondas de articulación de asistencia técnica, de trabajo conjunto con distintos asesores internacionales con experiencia relevante respecto al objetivo de elaboración de encuestas de

²⁷ La realización del primer Foro tuvo los objetivos también de operar como la instancia de arranque en la construcción conceptual y metodológica de los instrumentos de valoración de la economía del cuidado y como ámbito oficial para sensibilizar a la sociedad en su conjunto sobre la importancia de la medición del uso del tiempo y el trabajo no remunerado como una herramienta para determinar la magnitud de la inequidad en este ámbito desde una perspectiva de género; en este respecto, el Foro, marca un precedente en la relación que se establece con distintas formas de difusión y diseminación de la información cuando se implementan la ENUT y la Cuenta Satélite para la valoración de la economía del cuidado en el desarrollo económico dentro del Sistema de Cuentas Nacionales.

²⁸ Decreto 2490 de 2013 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, por el cual se crea la Comisión Intersectorial para la inclusión de la información sobre trabajo de hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales, que ordena la Ley 1413 de 2010. Como dispone en su articulado, esta mesa debe definir la forma de incluir la información sobre el trabajo no remunerado realizado en los hogares y en la comunidad en el Sistema de cuentas nacionales a través de una cuenta satélite de la economía del cuidado.

²⁹ Este listado de instituciones que conforman la Mesa corresponde al año 2011, luego del desarrollo del Primer Foro. La composición va cambiando, ya que a la hora de promulgarse el Decreto, los departamentos administrativos y/o ministerios que la conforman son el Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Trabajo, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Departamento Administrativo Nacional de Estadística y el Departamento para la Prosperidad Social (Decreto 2490/2013).

³⁰ De acuerdo al momento de la implementación, como parte central de su rol, la Comisión multisectorial aprueba los distintos instrumentos, ejes temáticos y resultados que se van produciendo en cada caso.

³¹ Al respecto en marzo y abril de 2014 se desarrolló el curso de economía del cuidado para las entidades integrantes de la Comisión, dictado por la consultora Valeria Esquivel y apoyado por el Centro Andino de Altos Estudios (CANDANE). A su vez, esta iniciativa también sirvió para brindar asesoría técnica en la orientación del estudio de la medición de la pobreza de ingresos y de tiempo, a partir de los resultados ENUT 2012-2013. (DANE, 2014a: 9).

uso del tiempo y de creación de cuentas satélite de trabajo no remunerado³², como en mesas de trabajo interinstitucionales convocadas por la Dirección de Metodología y Producción Estadística (DIMPE) del DANE para presentación de los avances en materia de Encuesta de Uso de Tiempo y de uso de la Información para la Cuenta Satélite, entre otras.

Más allá del rol que han asumido otros organismos del Estado en la Mesa Intersectorial, además del DANE, Ministerio de Hacienda, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Ministerio del Trabajo, entre otros, la ley contempla transformaciones en los principales instrumentos de trabajo de estas entidades. De acuerdo a ello, éstos deben ser capaces de observar el análisis e información que entregan respecto al trabajo de hogar no remunerado como ámbito de contribución al desarrollo económico del país en la preparación, en el seguimiento, control del presupuesto y estudio de la economía nacional. Con ello, la ley insta a que estos organismos públicos den sostenibilidad a los objetivos de reconocimiento y medición del trabajo de cuidado en el campo de las políticas públicas. Este es uno de los retos que presenta la implementación a futuro de la ley ya que en la actualidad se constata una brecha en el cumplimiento de lo dispuesto por la ley en su artículo 7°, que exige la coordinación de distintos actores a fin de brindar soporte a los cambios estructurales requeridos en una política que avanza hacia un mayor empoderamiento económico de las mujeres y una equidad de género.

Respecto a las coordinaciones con la sociedad civil, en función del mandato que estipula la ley en el artículo 6° respecto a Seguimiento, Vigilancia y Control, se crea la Mesa de Seguimiento de la Ley 1413 de 2010. La coordinación de esta mesa de participación la asume la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, trabajando de manera conjunta con el DANE, las organizaciones de mujeres, la academia y otros entes de control, “con el objetivo de hacer seguimiento y coadyuvar al proceso de implementación de la Encuesta de Uso de Tiempo. El DANE presentará a la mesa de trabajo informes semestrales de avance que den cuenta de las labores que se adelantan para dar cumplimiento a la ley”³³.

3. Información y difusión

En el transcurso de la discusión del proyecto, la información respecto del abordaje del tema provenía principalmente de los medios de comunicación y la incidencia desarrollada por las principales líderes políticas que impulsaron el proyecto. A pesar de que el apoyo por parte de las organizaciones sociales en el frente del debate legislativo fue más bien escaso en términos cuantitativos, hubo una presencia significativa de feministas familiarizadas y sensibilizadas respecto a la relevancia de la economía del cuidado, cuyo peso simbólico ayudó a concitar una opinión pública favorable a las propuestas del proyecto.

Una vez promulgada la ley, los avances en la gestión y los resultados que se han ido desarrollando han sido periódicamente informados y difundidos a través del portal del DANE. A su vez, se han realizado convocatorias públicas en el marco de distintos eventos abiertos al público, tales como los Foros internacionales y regionales desarrollados anualmente; también, ha habido producción y difusión de información a partir de la agenda de participación del DANE en distintos Seminarios sobre la Economía del Cuidado, Encuestas del Uso del Tiempo y Medición del aporte del Trabajo no Remunerado al Sistema de Cuentas Nacionales tanto en Colombia como en el extranjero, abriendo con ello espacios para el intercambio y colaboración con el mundo académico y con las instancias de reunión propiciadas por las agencias internacionales.

Finalmente, para dar cumplimiento a los objetivos de sensibilización social respecto de la importancia de las medidas adoptadas por la política, el DANE cuenta con un plan de comunicación para la disseminación de los resultados obtenidos a través de la prensa y distintos medios de comunicación. En este sentido, el marco estratégico de la política que se canaliza a través de la difusión e información de la

³² En este marco, se contó con el apoyo de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a través de una asistencia técnica en agosto 2011 para la etapa de diseño de la Encuesta del Uso del Tiempo y para conocer algunas experiencias internacionales en la inclusión del trabajo no remunerado en la contabilidad nacional (DANE, 2011b: 8). A la vez, con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) de Colombia y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) de España se contó con una asesoría técnica para la presentación de referentes conceptuales sobre la economía del cuidado y la metodología para su valoración utilizada en España.

³³ Ley 1413, Artículo 6°.

política, también apunta a realizar incidencia e interpelar la configuración de roles asumidos en el espacio de la intimidad en la transacción de la corresponsabilidad entre hombres y mujeres respecto a las distintas tareas de cuidado que se dan al interior del hogar. Sin duda, este es uno de los desafíos más importantes que se enfrentan en el transcurso de la implementación futura de la política.

4. Sostenibilidad

Debido a la cualidad técnica que posee la implementación de la política, específicamente con la aplicación de la ENUT y la configuración de una Cuenta Satélite que permita valorizar el aporte al desarrollo económico de la economía del cuidado al PIB colombiano, la sostenibilidad precisaba de diversos recursos administrativos y técnicos, de modo de asegurar el ajuste de ambos instrumentos con los estándares definidos a nivel internacional.

Si bien en el DANE ya se contaba con la experiencia previa en la medición de la economía del cuidado a través de la Gran Encuesta de Hogares y también con los modelos de estimación del aporte de ésta al Sistema de Cuentas Nacionales, el mandato de esta política implicó aumentar las capacidades disponibles. Pese a que ya existía un departamento de Cuentas Satélites para distintos sectores de la Economía colombiana³⁴ se debió invertir en la contratación de personal temático y un grupo técnico para la confección de la ENUT y la Cuenta Satélite de la economía del cuidado.

Al mismo tiempo, se debió generar alianzas interinstitucionales de trabajo coordinado en todas las etapas del desarrollo e implementación de los instrumentos con la Dirección Nacional de Planificación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Presidencial para la Equidad de la Mujer (ACPEM)³⁵, lo que administrativamente implica hacer coincidir agendas de trabajo y políticamente desplegar voluntades para transformar el sistema considerando un enfoque de género en el desarrollo de las acciones y resultados logrados. Además, en relación a estas instituciones, la ley establece que “El Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación, Banco de la República, Contaduría Nacional, Contraloría General de la República y los demás entes gubernamentales que participan en la preparación, seguimiento y control del presupuesto y estudio de la economía nacional, deberán incluir dentro de sus análisis el Trabajo de Hogar no remunerado como contribución al desarrollo económico del país”³⁶.

Llevar a cabo las modificaciones en sus propios instrumentos y objetivos estratégicos, especialmente sensibles a los datos de la ENUT y la Cuenta Satélite de la Economía del Cuidado, supone emprender acciones y disponer de distintos y nuevos recursos administrativos en cada una de las entidades fiscales convocadas. Además, este artículo de la ley, también apunta a los desafíos venideros en torno a la coordinación intersectorial para la promoción de políticas públicas sensibles a la economía del cuidado y a las acciones por parte del Estado y del sistema privado que permitan redistribuir el tiempo de cuidado en las tareas doméstica con enfoque de derechos, tanto para el que cuida como para quien es cuidado.

Parte de la sostenibilidad de la política se logró a través de las diferentes capacitaciones y asistencias técnicas desarrolladas tempranamente en el marco del desarrollo de la ENUT y la definición de los criterios técnicos para la confección de la Cuenta Satélite. Adicionalmente, durante el desarrollo de las actividades de diseño, definición conceptual y metodológica de la ENUT el 2011, la Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos (*Bureau of Labor Statistics*) con fondos del UNFPA, invitó a una funcionaria del DANE a participar en un programa de capacitación cuyo objetivo fue interiorizarse sobre la experiencia en la EUT realizada en dicho país, que a la vez redundó en una réplica de tal capacitación a los funcionarios del DANE sobre las características de este instrumento (DANE, 2011a).

En el marco de una relación de cooperación con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Comisión Económica

³⁴ En el DANE se desarrollan las Cuentas Satélites de Medio Ambiente, Turismo, Cultura y Salud y Seguridad Social. Información disponible en <http://www.dane.gov.co/index.php/esp/cuentas-economicas/cuentas-satelite>.

³⁵ DANE, 2013c.

³⁶ Artículo 7º, Ley 1413.

para América latina y el Caribe (CEPAL) y de iniciativas también propiciadas internamente, personeros del DANE participaron en diversos eventos nacionales e internacionales para el intercambio de experiencias en la medición y el desarrollo de cuentas satélites de trabajo no remunerado durante el transcurso de la gestión de la ley entre el primer semestre de 2011 a la fecha. En la misma línea, durante el primer semestre de 2014 se llevó a cabo una capacitación a las diferentes sedes y subsedes del DANE sobre los resultados de la ENUT 2012-2013 con el objeto de que quienes atienden y canalizan las solicitudes del público, especialmente en regiones, cuenten con la debida información sobre indicadores y resultados de la ENUT (DANE, 2014a).

A partir del convenio celebrado entre el DANE y el Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA, de 2014, en el marco de los acuerdos de fomentar la investigación sobre la economía del cuidado se llevó a cabo la convocatoria “Investigas” con el objetivo de financiar y facilitar el desarrollo de los estudios que tengan como fuente de información la ENUT, favoreciendo así la promoción de alianzas con distintos actores en el proceso de mejora del diagnóstico y la utilización de los resultados de ésta (DANE, 2014b).

En relación a la asignación de recursos financieros, cuando se promulgó la ley, el factor de costo de implementación de la ENUT se consideró en segundo plano, ya que al ser el DANE responsable de la política ya asumía que contaba con los recursos técnicos y el capital humano para la implementación de la acción. Sin embargo, es importante señalar que uno de los principales obstáculos para la implementación de encuestas de uso del tiempo en la región ha sido la no disponibilidad de recursos financieros para su la aplicación y con la periodicidad que se requiere (Aguirre, 2014). Pese a esta amenaza, se asignaron los recursos necesarios y se logró desarrollar la ENUT dentro del plazo estipulado. Además, durante la implementación de las etapas consignadas en la ley, se llevaron a cabo diferentes acciones coordinadas con entidades académicas, la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer de Colombia y los organismos de cooperación internacional, por lo que hubo mayor disponibilidad de recursos financieros que los asignados vía presupuesto desde el nivel central para el desarrollo de las actividades requeridas, como capacitaciones, asistencias técnicas, grupos de trabajo expertos, seminarios internacionales, entre otras actividades.

Más allá de los avances logrados, uno de los principales riesgos que enfrenta en este momento la continuidad de la política se relaciona con la ausencia de planificación para la actualización y aplicación de la ENUT que correspondería al periodo 2016-2017 de acuerdo a la ley. En tal sentido, es probable que se deba revisar la factibilidad de actualizar la ENUT en un plan quinquenal y no trienal como actualmente está establecido.

D. Evaluación, control y vigilancia de la política

1. Seguimiento

Como ya se mencionó, la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer³⁷ es la entidad gubernamental encargada de coordinar la Mesa de Seguimiento Ley 1413 de 2010 en la que participan en una instancia tripartita, el DANE y las organizaciones de mujeres para el monitoreo de los avances producidos en la gestión de la política. En este respecto, cabe mencionar ciertas dificultades que ha tenido la continuidad del trabajo conjunto y de la significancia del mismo en cuanto a incidencia en y desde las organizaciones sociales. En primer lugar, las convocatorias de participación han sido poco sistemáticas en cuanto a la periodicidad y la invitación de personas claves. Por otra parte, la asistencia de las organizaciones feministas ha sido relativamente reducida, probablemente debido a que en general, los asuntos que cubre esta ley son percibidos como de índole más técnica que política, lo que ha disuadido una mayor participación social organizada.

³⁷ La Alta Consejería para la Equidad de la Mujer, se llama, a partir del decreto 1649 de 2014, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

No obstante lo anterior, el hecho que personeros del DANE hayan participado en esta mesa con especialistas en economía del cuidado provenientes del mundo social y con orientación feminista, permitió que la gestión de la política, y, en particular, las acciones surgidas a partir de la coordinación de la Comisión Multisectorial, contaran con un enfoque de género. Asimismo, los esfuerzos conjuntos de esta mesa, permitieron también contar con la presencia de expertas internacionales en la Economía del Cuidado y en su medición y valoración, de modo que se contó con asesoría técnica de clase mundial tanto para la confección de los instrumentos como para el análisis de los resultados.

Paralelo a esta mesa de seguimiento y control de la Ley 1413, se creó en el año 2011 a propósito de la ley, el Grupo de Economía Feminista en la que se trabaja, entre otros temas, la economía del cuidado, y además cuenta con una línea operativa definida y genera instancias de trabajo y reunión con entidades transversales de la sociedad civil colombiana para el control y vigilancia de esta ley. También existe el Grupo Inter-institucional de Economía del Cuidado³⁸ que tiene por objetivo analizar la organización social del cuidado para una propuesta de un sistema nacional de cuidados, trabajando con el sector público y privado, además de organizar distintos eventos en la materia. En la actualidad, se está planteando la necesidad de reiniciar el trabajo en la mesa de seguimiento, en virtud que no se constatan avances en materia presupuestaria y de planificación para el desarrollo de la encuesta en el periodo entrante. Para este efecto, desde la sociedad civil junto a algunas parlamentarias, se ha realizado esta solicitud a la ACPEM y se dispone de la voluntad de la Consejera Presidencial actual para reanudar la mesa con una periodicidad cuatrimestral frente al escenario de los nuevos desafíos que advienen con la implementación de la política.

2. Producción de información y difusión

Una vez promulgada la Ley 1413 de 2010, de acuerdo a la lectura del DANE respecto a las obligaciones de seguimiento, vigilancia y control, se centralizó la información del avance de la gestión de la ley en los informes semestrales que dan cuenta de ello. De acuerdo a la declaración institucional, “Se espera que esta serie de informes semestrales constituyan un vínculo de comunicación con los usuarios interesados en esta información y con las personas encargadas de la formulación de la política pública, en pro del cumplimiento de los objetivos que plantea la ley y del papel del DANE en su faceta de ejecutor de la misma”. (DANE, Informe semestral de gestión Ley 1413)³⁹.

3. Resultados y avances en justicia para las mujeres

La Implementación de la ENUT y el desarrollo de una Cuenta Satélite para la medición del aporte de la economía del cuidado a la generación de riquezas y el aumento del PIB en Colombia marcan un hito respecto a la transformación de la mirada económica en torno al rol y valoración de la mujer. En tal sentido, la política ha aportado a la construcción de conocimiento mediante la implementación de la ENUT 2012 y 2013, permitiendo visibilizar que el aporte del trabajo no remunerado en Colombia representa 19.3% del PIB nacional en 2012⁴⁰, y que tal trabajo, como suscriben los datos de la encuesta, es realizado en un 79,4% por las mujeres⁴¹.

Hoy en día, los avances en materia de cuantificación de la economía del cuidado, permiten definir objetivamente las consecuencias que tienen la organización actual del cuidado en la vida, autonomía y en el empoderamiento de las mujeres. Con todo, se considera que el objetivo de entregar un marco de sentido respecto de la magnitud del problema es ya una etapa cumplida, por lo que el desafío venidero en materia de justicia para las mujeres a propósito de esta ley, es la articulación de nuevas estrategias para la implementación de políticas públicas que atiendan e incorporen una mirada crítica y planteen

³⁸ Este grupo se reúne una vez al mes y la integran las siguientes entidades: en la que participan la Mesa de Economía Feminista, en conjunto con las tres centrales sindicales, la legisladora Ángela María Robledo y su respectiva Unidad Técnica Legislativa (UTL), la UTL del Senador Jorge Robledo, la ONG de la Escuela Nacional Sindical, la Red de Justicia Tributaria, las Universidades: Nacional, de Los Andes, la Del Valle y la Universidad del Rosario y también Representantes del Ejecutivo: el DANE, el DNP, el Ministerio del Trabajo y la ACPEM.

³⁹ Los informes están disponibles en el portal del DANE, en: <http://www.dane.gov.co/index.php/esp/cuentas-economicas/cuentas-satelite/77-cuentas-nacionales/cuentas-anales/2805-economia-del-cuidado>.

⁴⁰ DANE, Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales (DSCN); Grupo Cuenta satélite de Economía del Cuidado.

⁴¹ DANE, Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2012-2013.

alternativas a nivel de la organización actual del Estado, del mundo privado en la provisión de este derecho y de las configuraciones de los roles domésticos entre hombres y mujeres en el ejercicio del trabajo de cuidado al interior del hogar.

E. Elementos para seguimiento

El cumplimiento cabal de los objetivos de la política y el avance hacia el logro de mayor autonomía de las mujeres en materia económica implica enfrentar aún las siguientes dificultades:

- A nivel administrativo y presupuestal, es importante asegurar la continuidad de la encuesta en función del marco de tiempo establecido por ley. Una dificultad en este sentido es la ausencia de instancias de preparación y coordinación de la misma por parte del DANE y demás organismos integrantes en la mesa intersectorial y también en la nula asignación de recursos presupuestarios durante el 2015 para este respecto. En tal sentido, la periodicidad trienal dispuesta por la ley para la implementación de la ENUT, se dificulta y pone en peligro la sostenibilidad de la política debido a lo costoso que resulta. En este marco es fundamental la reanudación de la Mesa de seguimiento, control y vigilancia que dispone la ley para el avance e incidencia en el marco de las políticas públicas que se vislumbran en un segundo momento de implementación de la política.
- Desde un ámbito técnico, se vislumbran dificultades en la medición y valoración del tiempo dispuesto en las actividades de cuidado, especialmente en el contexto de las mujeres rurales, ya que muchos de los cálculos que se disponen son más efectivos en el contexto urbano. Este tema es particularmente sensible debido a que, de acuerdo a evidencia múltiple, las mujeres rurales son quienes están más sometidas al rigor del trabajo total, por lo tanto, son más fácilmente presas del círculo vicioso de la pobreza económica y la pobreza de tiempo, y son quienes reciben la remuneración más baja por el trabajo asalariado, tienen menos acceso a los instrumentos de protección social debido a la precariedad laboral en que generalmente se encuentran, viven en un contexto de atomización respecto al acceso a los servicios de cuidado a que podría propender a otorgar el Estado en virtud del aislamiento geográfico, la baja densidad en las redes sociales a que acceden, además de estar más expuestas que otras mujeres a los factores simbólicos asociados a los roles rígidos de género que se dan en la ruralidad. (Peña y Uribe, 2013).

Entre los principales temas pendientes se puede señalar:

- Respecto a los servicios de cuidado, se hace necesario mejorar su calidad y cobertura, y, por tanto, avanzar en materia de presupuestos, coordinación, articulación e integración multisectorial, aprovechando e intensificando las instancias que la ley propicia.

Constituye un desafío de las políticas públicas avanzar en iniciativas tendientes a profundizar en la valoración del trabajo doméstico no remunerado y de cuidados, con medidas directas asociadas a la protección social, que permitan remunerar a las mujeres por dicho quehacer, especialmente que garanticen el acceso de derechos de salud y de pensión. Uno de los objetivos que deben trazarse las políticas públicas sensibles a la mirada de la economía del cuidado es emprender acciones que permitan replantear la organización de los roles de cuidado al interior de las familias. Esto requiere no solo la activa participación del Estado, sino también el replanteo de las relaciones entre el Estado y el sector privado en la materia.

Bibliografía

- Aguirre, Rosario y Fernanda Ferrari (2014), “Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe: caminos recorridos y desafíos hacia el futuro”, *Serie Asuntos de Género* N°122 (LC/L.3678/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas Saavedra, Ana Isabel (2014), *Reflexiones de las Mujeres (MSM) de los Avances de las PP y Normas en el Plan de Desarrollo 2010-2014. Tema: La Economía del Cuidado*. Presentación para el encuentro-evaluación: Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad Para Todos” - Desde la Mirada de las Mujeres, 25 de julio 2014.
- Arriagada, Irma (2007), “Familias y políticas públicas en América Latina: Una historia de desencuentros”, *Libros de la CEPAL*, N° 96 (LC/G.2345-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____. (2001), “Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo”, *Serie Políticas Sociales*, N° 57 (LC/L.1652-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Carrasco, Cristina (2011), “La economía del cuidado: planteamiento actual y desafíos pendientes”, *Revista de Economía Crítica* N° 11, primer semestre 2011, pp. 205-225.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2103a), “Redistribuir el Cuidado. El desafío de las políticas”, *Cuadernos de la CEPAL*, N°101 (LC/G.2568-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____. (2013b), *Observatorio de igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe Anual, 2012* (LC/G.2561/Rev.1), Santiago de Chile.
- _____. (2011), “El Salto de la Autonomía. De los márgenes al centro. Informe 2011”, Documentos de Proyecto, N°436 (LC/W.436), Santiago de Chile.
- _____. (2009), *Panorama Social de América Latina* (LC/G.2635-P), Santiago de Chile.
- _____. (2007), Informe de la cuarta reunión de la Conferencia Estadística de las Américas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 25 al 27 de julio de 2007 (LC/L.2795), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Colombia (2012a), *Marco Normativo Internacional*. Programa Nacional para la Equidad Laboral con Enfoque Diferencial y de Género para las Mujeres. Ministerio del trabajo de Colombia. [en línea] www.mintrabajo.gov.co.
- _____. (2012b), *Marco Normativo Nacional*. Programa Nacional para la Equidad Laboral con Enfoque Diferencial y de Género para las Mujeres. Ministerio del trabajo de Colombia. [en línea] www.mintrabajo.gov.co
- _____. (1961) *Código sustantivo del trabajo* [en línea] http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_sustantivo_trabajo_pr009.html.
- _____. (2010), Ley 1413 de 2010 Diario Oficial No. 47.890, de 11 de noviembre de 2010. Congreso de La República.
- _____. (2002), Ley 731 de 2002, Diario Oficial No. 44.678, [en línea] <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Leyes/731-2002.pdf>.
- DANE (Departamento Administrativo de Estadísticas de Colombia) (2015), *Noveno informe de gestión de la Ley 1413*. [en línea] <http://www.dane.gov.co/index.php/esp/cuentas-economicas/cuentas-satelite/77-cuentas-nacionales/cuentas-anuales/2805-economia-del-cuidado>.
- _____. (2014a), *Séptimo informe de gestión de la Ley 1413*. [en línea] <http://www.dane.gov.co/index.php/esp/cuentas-economicas/cuentas-satelite/77-cuentas-nacionales/cuentas-anuales/2805-economia-del-cuidado>.
- _____. (2014b), *Octavo informe de gestión de la Ley 1413*. [en línea] <http://www.dane.gov.co/index.php/esp/cuentas-economicas/cuentas-satelite/77-cuentas-nacionales/cuentas-anuales/2805-economia-del-cuidado>.
- _____. (2013b), *Sexto informe de gestión de la Ley 1413*. [en línea] <http://www.dane.gov.co/index.php/esp/cuentas-economicas/cuentas-satelite/77-cuentas-nacionales/cuentas-anuales/2805-economia-del-cuidado>.
- _____. (2013c), *Medición de Trabajo no Remunerado en el DANE*. Presentación de Eduardo Efraín Freire Delgado. [en línea] http://www.dane.gov.co/files/noticias/uso_tiempo_freire.pdf.
- _____. (2013d), *Cuenta Satélite de la Economía del Cuidado Fase 1: valoración económica el trabajo domestico y de cuidados no remunerado*. Presentación de Resultados. [en línea] <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/cuentas/ec/EcoCuiResultadosFase1.pdf>.
- _____. (2012a), *Tercer informe de gestión de la Ley 1413*. [en línea] <http://www.dane.gov.co/index.php/esp/cuentas-economicas/cuentas-satelite/77-cuentas-nacionales/cuentas-anuales/2805-economia-del-cuidado>.

- _____ (2012b), *Quinto informe de gestión de la Ley 1413*. [en línea] <http://www.dane.gov.co/index.php/esp/cuentas-economicas/cuentas-satelite/77-cuentas-nacionales/cuentas-anales/2805-economia-del-cuidado>.
- _____ (2011a), *Primer informe de gestión de la Ley 1413*. [en línea] <http://www.dane.gov.co/index.php/esp/cuentas-economicas/cuentas-satelite/77-cuentas-nacionales/cuentas-anales/2805-economia-del-cuidado>.
- _____ (2011b), *Segundo informe de gestión de la Ley 1413*. [en línea] <http://www.dane.gov.co/index.php/esp/cuentas-economicas/cuentas-satelite/77-cuentas-nacionales/cuentas-anales/2805-economia-del-cuidado>.
- Durán, M. Ángeles (2012), *El trabajo remunerado en la economía global*. Fundación BBVA, Bilbao, España.
- López Montaña, Cecilia (2009), *Proyecto de Ley de Economía del Cuidado*. Cecilia López Montaña, Bogotá, Agosto 18 de 2009. [en línea] <http://www.cecilialopez.com/Documentos/L.EconomiaCuidado.pdf>.
- Marcos, Flavia y Rico, Nieves (2013), “Cuidado y políticas públicas: debates y estado de situación a nivel regional”, *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla (coords.), Editorial Biblos, Argentina.
- ONU Mujeres (2015), *Medir el Trabajo No Remunerado (TnR) y el Uso Del Tiempo (UdT): Visibilizar la Contribución de Las Mujeres a la Economía y La Sociedad*. [en línea] <http://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2015/6/contribution-women#sthash.0XKeIs5k.dpuf>.
- Peña, Ximena y Camila Uribe (2013), “Economía del Cuidado: Valoración y Visibilización del Trabajo no Remunerado”, *Documentos de Trabajo del programa Nuevas Trenzas*. IEP, Instituto de Estudios peruanos. [en línea] [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/A36585D86AF7A91305257BB4005AF7A2/\\$FILEeconomiadelcuidadovalortrabajonoremunerado.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/A36585D86AF7A91305257BB4005AF7A2/$FILEeconomiadelcuidadovalortrabajonoremunerado.pdf).
- Programa Presidencial Indígena de Colombia (2013), “Derechos de las mujeres. Principales instrumentos y normas internacionales y nacionales”, *Colección Cuadernos Legislación y Pueblos Indígenas de Colombia*, N°6. Colombia. [en línea] <http://www.vicepresidencia.gov.co/Programas/Documents/derechos-de-las-mujeres.pdf>.
- Robledo, Ángela (2014), *Por un sistema nacional de cuidados estatal y paritario. Documentos Trabajo Legislativo*. [en línea] <http://www.angelarobledo.com/por-un-sistema-nacional-de-cuidados-estatal-y-paritario/>.
- _____ (2011), *Economía del Cuidado: del Reconocimiento a la Redistribución. Retos de la Política Pública*. [en línea] https://www.dane.gov.co/candane/images/Publicaciones/magazinii_2011.pdf.
- Rodríguez Enríquez, Corina (2015), “Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales”, *Revista Nueva Sociedad*, N° 256, marzo-abril de 2015, Buenos Aires, Argentina.
- Scuro, Lucía e Iliana Vaca (2015) “Pobreza y tiempo: Tiempo que empobrecen, tiempos que enriquecen”. *XIV Reunión de especialistas en uso del tiempo y trabajo no remunerado*. División Asuntos de Género, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). [en línea] http://cedoc.inmujeres.gob.mx/Seminarios/utitempo/2015/18_Lucia_Scuro.pdf.
- Villamizar, Maria Eugenia (2011), “Uso del tiempo de mujeres y hombres en Colombia. Midiendo la inequidad”, *Serie Mujer y Desarrollo* N° 107 (LC/L.3298-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

II. Cuba: 55 años de cuidar a los niños para liberar tiempo a las mujeres

La política de los Círculos Infantiles de Cuba, creada en abril de 1961, responde a las condicionantes sociales y económicas de la época. Desde un punto de vista social, nace de las concepciones sociopolíticas del nuevo gobierno que procura brindar respuesta a las necesidades educacionales y de salud de la infancia cubana, así como también transformar la mermada presencia de las mujeres en el mercado formal del trabajo. Asimismo, los Círculos Infantiles, desde un punto de vista económico-estratégico, apuntaron a favorecer la incorporación de nuevos segmentos potencialmente productivos frente a la creciente demanda de desarrollo y crecimiento de la nueva economía cubana y su emergente proyecto nacional. Por ello, y luego de más de medio siglo de vigencia, se considera que, en principio, esta política ha contribuido a atenuar las barreras de entrada de las mujeres al mundo del trabajo remunerado derivadas del rol tradicional de género que las define como las sujetos responsables de las labores de cuidado de la familia y especialmente de los niños y niñas.

Dado que es una política de larga data ha sido pionera en América Latina como medida de ampliación de los horizontes de autonomía y de integración plena de las mujeres a la sociedad desde un enfoque de derechos tanto económicos como sociales. El Estado cubano asume la corresponsabilidad en el cuidado, alimentación, salud y educación de los niños y niñas en edad preescolar a través de la creación de una institucionalidad especialmente diseñada para las trabajadoras con hijos que sigue en plena vigencia hasta la actualidad.

Al mismo tiempo, la política de los Círculos infantiles ha tenido un papel fundamental en la promoción de los derechos de los niños y niñas en el ámbito del cuidado y la educación, ya que entrega las herramientas necesarias para un desarrollo pleno desde las edades más tempranas a través de educación preescolar estatal y gratuita basada además en enfoque de igualdad de género, al considerar como eje de su articulación pedagógica la educación no sexista.

A. Identificación y definición de los problemas públicos a que responde la política

1. Contexto

Cuba ha sido un país vanguardista en la Región en cuanto al desarrollo de políticas a favor del adelanto de la mujer en diversas esferas del desarrollo humano. Durante las décadas que precedieron a la revolución ya se venían gestando algunas iniciativas de empoderamiento de las mujeres a fin de terminar con distintas formas de discriminación y sujeción femenina. Por mencionar algunas, Cuba fue el primer país latinoamericano en conseguir la aprobación de la ley de divorcio en 1918 producto del auge de un feminismo liberal impulsado por los movimientos sociales de entonces. Asimismo, en 1917 se aprobó la ley de patria potestad compartida y la libre administración de sus bienes y en 1934 se concede el derecho a las mujeres al sufragio y a participar competitivamente en el ámbito político (Vitale, 1999).

En el contexto pre revolucionario, ya destaca la participación de las mujeres en algunos sectores económicos, principalmente ejerciendo roles asociados al cuidado, educación y salud. Con las incipientes transformaciones en la vida cotidiana a partir del nuevo rol público de las mujeres, comienzan también a aparecer los primeros centros dedicados al cuidado infantil como asociaciones protectoras creadas por mujeres (Macías, 2011); a su vez, en conformidad con lo anterior, comienza a incrementarse el número de mujeres licenciadas en educación superior, especialmente en el ámbito de la pedagogía y la educación, llegando a ser el 82% del total de maestros del país (González en Macías, 2011). Pese a todos estos adelantos signados por la constitución de diversos movimientos de mujeres que participaron también en la caída del régimen de Batista, en 1959 existía una baja participación femenina en el mercado laboral, correspondiendo al 12% del total de la fuerza de trabajo del país⁴².

Distintos autores coinciden en el fuerte peso que ha tenido el rol tradicional de la mujer en la administración y ejecución de las tareas domésticas y los cuidados familiares en Cuba, tanto durante el período pre revolucionario como revolucionario, (Olesen, 1971; Macías, 2011; Romero-Almodóvar, 2011; Johnson, 2011). Así, el escenario transformador que se inaugura en 1959 trajo consigo nuevas demandas de las mujeres por participar del proceso, a fin de situarse en una posición que permitiera trascender al rol de meras beneficiarias de las nuevas políticas. Las mujeres quisieron hacer uso de las nuevas oportunidades de acceso al trabajo remunerado generando una inédita reconfiguración en las dinámicas relacionales al interior del hogar abriendo nuevos desafíos en orden de atenuar las barreras de entrada que limitaban la emergencia de los nuevos roles asociados al deseo de ser protagonistas del proceso. En este marco, la conciliación de las tradicionales funciones de cuidado con la nueva participación en la esfera pública se transformó en una preocupación esencial que la Federación de Mujeres Cubanas asume en primera instancia a través de la creación de los Círculos Infantiles, primera institución de la revolución con enfoque de género (Franco, 2012).

2. Antecedentes

El advenimiento de un nuevo orden social y político y la consecuente promesa de mayor participación y desarrollo se sella, en el caso de las mujeres, con la creación de la Federación de Mujeres Cubanas el 23 de agosto de 1960, a partir de la fusión de diversas agrupaciones femeninas que buscaban contribuir con acciones específicas a la concreción del ideario social, político y cultural emergente. Esta instancia representa un nuevo paso hacia el empoderamiento de las mujeres a partir de “la institucionalización de un organismo que va a dedicar todos sus esfuerzos al establecimiento de mecanismos que posibiliten (...) la incorporación progresiva de la mujer a su nuevo espacio social” (Macías, 2011:9). En este contexto, una de las principales preocupaciones estaba en el cambio de conciencia

⁴² De acuerdo al estudio de MacGaffey de 1965, hacia el año 1953 el 13% de población económicamente activa (PEA) de 1.973.266 en Cuba eran mujeres; O'Connor, por su parte, en su estudio 1964 calcula el aumento de la PEA total cubana en 1960 en 2.318.493 con una representación femenina del 21% (aproximadamente 491.191 mujeres), mientras que ya para 1966 el 32% del PEA son mujeres (el equivalente a 150.000 mujeres más), lo que muestra un incremento dramático en la incorporación de este segmento de la sociedad cubana al mundo del trabajo desde la llegada del nuevo gobierno. (Olesen, 1971: 549).

de las mujeres y de los varones, por lo que se incorporan campañas de fomento a la participación en el trabajo remunerado y se procura combatir la discriminación que supone que ciertas actividades y empleos son exclusivamente masculinas y estarían vedadas a las mujeres (Macías, 2011).

Con todo, se produce una progresiva incorporación de las mujeres en el mundo laboral remunerado que, pese a que entra en conflicto con el tradicional rol de cuidadoras, permite abrir espacios de reconocimiento al aporte que realizan en términos económicos y de desarrollo para el país. Entre las principales transformaciones socioculturales que implica el proceso es digno mencionar la ampliación en la estructura de oportunidades laborales para las mujeres cubanas y el consecuente arribo hacia nuevas fuentes de trabajo. La campaña de alfabetización nacional de 1961 fue un hito que benefició especialmente a las mujeres, ya que, por un lado, fueron ellas quienes principalmente asumieron un rol activo como brigadistas, mientras que también fueron las principales beneficiarias como estudiantes en dicho contexto. Finalmente, la inclusión de la anticoncepción así como las políticas de acceso al aborto seguro, sirvieron también como medio para promover una mayor participación femenina en la sociedad favoreciendo la regulación de la fertilidad y una mayor autonomía en los campos de decisión que les compete en torno a su vida (Olesen, 1971).

En este contexto de creciente necesidad de conciliación de familia y trabajo, la Federación de Mujeres Cubanas y el gobierno crean la política de los Círculos Infantiles a fin de “contribuir a la creación de las bases materiales y culturales que propicien el logro de la armonía para eliminar esa aparente contradicción entre las tareas de la producción social y la reproducción” (Franco, 2012)⁴³.

Hacia 1961 existían distintas instituciones que entregaban cuidado a niños y niñas, sin embargo, ninguna instancia estaba destinada específicamente a las madres trabajadoras. Antes del triunfo de la revolución y hasta 1959, la educación de los niños y niñas en edad preescolar con programas educativos especializados era asumida por los *Kindergarten* y el grado pre-primario en las Escuelas Primarias atendiendo a la población entre 5 y 6 años⁴⁴; asimismo, en los barrios existían algunos grupos preescolares individuales de carácter estatal así como también algunas instituciones con enfoque asistencial pero, pese a todo, carentes de condiciones para un desarrollo integral de alimentación y salud y sin un *curriculum* educacional estable como las *creches*, asilos y la Casa de Beneficencia para niños y niñas en situación de desventaja social⁴⁵. Con el nuevo gobierno, El Ministerio de Bienestar Social se ocupa de reorganizar y depurar las funciones de las antiguas *creches* en coordinación con el Ministerio de Educación. Procura ampliarse así la atención educacional que éstas proveían, con un horario de funcionamiento más ampliado y con personal capacitado para su correcto funcionamiento. En los hogares infantiles se realizaron estudios médicos paralelamente a la reconstrucción de sus dependencias, brindando así una mejor atención a las necesidades de la población infantil. A su vez, el Ministerio de Salud Pública, con la desaparición de las casas de beneficencias en 1960, creó una nueva institución de Hogar Cuna con el objetivo de albergar, alimentar, recrear, educar y cuidar a los infantes entre 0 y 3 años sin vínculos filiales o remitidos por los tribunales de justicia (Franco, 2012).

A fin de cumplir con este desafío y construir la nueva institucionalidad dirigida a las mujeres trabajadoras, la Federación de Mujeres Cubanas llevó a cabo diversas iniciativas cuyo objetivo fue recaudar fondos en las comunidades a través de actividades desarrolladas por las propias mujeres. Así, por ejemplo, además de la emisión de sellos de correo e impresión de postales, se realizaron ferias y tómbolas, se confeccionaron roperos infantiles, se elaboraron juguetes artesanales y se propiciaron instancias de participación directa en la construcción física de los primeros Círculos⁴⁶. También se convocó el apoyo de distintas personalidades del mundo artístico, pedagógico, académico, entre otros,

⁴³ Hay una relación directa entre la creación de la Federación de Mujeres Cubanas y de los Círculos Infantiles, ya en el acto fundacional de la Federación el 23 de agosto de 1960, se plantea la creación de la creación de instituciones infantiles con el propósito de garantizar el cuidado y la educación integral de los hijos de las trabajadoras (Franco, 2012: 15).

⁴⁴ Esta institucionalidad era privada y funcionaba en la Habana, especialmente para quienes podían pagar esta educación parvularia. Con la nacionalización de la educación privada, pasan posteriormente a fusionarse con los Círculos infantiles.

⁴⁵ El sistema preescolar cubano previo a la revolución estaba compuesto por 38 *creches*, principalmente para niños abandonados, en que se entregaba principalmente atención asistencial. Existían también otro tipo de instituciones infantiles, algunas que eran sostenidas por patronatos de damas caritativas y una institución privada que se pagaba a un alto costo.

⁴⁶ Información proporcionada por la Federación de Mujeres Cubanas.

así como también a los diversos organismos e instituciones del Estado —Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Salud, entre otros— con el fin de generar la mirada multisectorial que se le pretendía otorgar a los Círculos.

Poco tiempo después de la fundación de la Federación de Mujeres Cubanas, en 1961 se creó la Dirección Nacional de los Círculos Infantiles bajo la administración económica del Ministerio del Trabajo, en conjunto con la primera Escuela de Directoras de Círculos Infantiles en enero del mismo año (Franco, 2012). Así, luego de las exitosas campañas conducidas por la Federación de Mujeres Cubanas, el 10 abril de 1961 se inauguran los primeros tres Círculos de La Habana, el "Camilo Cienfuegos", el "Ciro Frías" y el "Fulgencio Oroz", ubicados en los barrios más marginales de la ciudad. Hacia finales del mismo año, ya se contaba con la creación de 37 Círculos con un total de 2.415 niños y niñas atendidos y 2.012 madres beneficiadas. Al año siguiente, las cifras se triplican, con la apertura de 109 instituciones en total⁴⁷.

En la medida que la demanda y la institucionalidad se complejizan, la Dirección Nacional de Círculos Infantiles es sustituida en 1971 por el Instituto de la Infancia, creado el 31 de mayo de 1971 por la Ley 1233/71, bajo la dirección de la Federación de Mujeres Cubanas. El objetivo de la creación del Instituto es unificar bajo una misma dirección a todas las instituciones infantiles que se encargan de la educación de niños y niñas entre 0 y 5 años a partir de una concepción educativa única. Desde la perspectiva de los estudios educacionales cubanos, se considera que esta etapa es un paso fundamental en la creación de un sistema de educación preescolar con una base organizada, ya que bajo su dirección pasan a funcionar los Círculos Infantiles, los hogares cuna, los hogares infantiles y los jardines infantiles. De este modo, con el transcurso del tiempo y de su quehacer, el Instituto fue logrando que las demás instituciones infantiles se convirtieran paulatinamente en Círculos Infantiles, de diferentes tipos pero articulados en su forma de concebir y dirigir el proceso docente educativo impartido (Benavides, 2006).

Esta etapa estuvo marcada por la profesionalización de distintas acciones asociadas a los Círculos: desarrollo de investigaciones asociadas a la primera infancia, realización de seminarios, formación a través de Escuelas Formadoras de Educadoras de Círculos Infantiles (EFECI), que permitió disponer de personal más capacitado para desempeñar su rol en el proceso docente-educativo, entre otras (Barrios, 2013). "Una de las tareas más importantes en este sentido fue la creación de las Escuelas para la Formación de Educadoras de Círculos Infantiles y la realización de varios estudios sobre alimentación y nutrición e investigaciones para el desarrollo integral de la infancia en las esferas pedagógicas, psicológicas y físicas" (Franco, 2012:34).

A inicios de la década de 1980, los Círculos pasaron a ser dirigidos por el Ministerio de Educación, para lo cual fue creado el subsistema de educación preescolar a través de la Resolución Ministerial 430/1981. Esta nueva etapa está orientada a dar respuesta a las demandas establecidas por la Convención Internacional de los Derechos del Niño de 1989 y la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia de 1990, a través de la elaboración del Programa Nacional de Acción en 1991. Dentro de sus objetivos, se plantea "Contribuir al desarrollo de un Programa de Educación Inicial no Formal para niños de 0 a 5 años de edad" (Benavides, 2006:59).

La meta dispuesta por el Programa Nacional de Acción implicaba brindar una atención integral a la infancia más allá de las necesidades educativas, aportando también al desarrollo en los ámbitos de salud, nutrición y calidad de vida. El problema que surge entonces, es llegar con estos objetivos a los niños y niñas residentes de las zonas rurales que no contaban con la alternativa de educación institucionalizada, sumada a las condicionantes económicas del período especial de inicios de la década de los noventa que no facilitaba el objetivo que todos los niños y niñas pudieran asistir al Círculo Infantil. Finalmente, esto determina que entre 1992 y 1993 se establezca una alternativa de educación por vía no formal. Así, luego de años de investigación, en 1992 se implementa en todo el país el Programa "Educa a tu hijo" con el fin de cerrar la brecha en la cobertura educacional, uno de los compromisos adquiridos por el Estado cubano desde el Plan Nacional de Acción para dar respuesta a la Declaración Mundial en Favor de la Infancia; este programa "cuenta con todo el apoyo estatal y

⁴⁷ Indicadores Generales Círculos Infantiles, 1961 a diciembre 2014 MINED.

responde a la política del país para la atención integral a estas edades, dirigida, asesorada y controlada por la Dirección de Educación Preescolar del Ministerio de Educación, lo que permite la consecución de los mismos fines y objetivos de la educación preescolar: lograr el máximo desarrollo posible de cada niño y niña cubano”. (Benavides, 2006: 60).

En la actualidad, los Círculos Infantiles están inscritos en el Sistema de Educación Preescolar Cubano, junto con los grados preescolares de la Escuela Primaria en la modalidad institucional y con el Programa Educa a tu hijo en la modalidad no institucional. La población que atiende está comprendida entre niñas y niños 0 a 6 años, hasta su ingreso a la escuela primaria. Se considera que, como política de Estado, es un acto de equidad que todos los niños y niñas cubanas tengan acceso a un sistema cuyo objetivo es promover “el máximo desarrollo integral posible” (Ministerio de Educación, 2015: 3).

El Ministerio de Educación define a los Círculos Infantiles como “instituciones educativas que atienden a los niños y niñas de madres trabajadoras desde un año hasta los seis años de edad, que ingresan en la escuela. La organización de la vida de los niños se rige por los requerimientos de un horario de vida que contempla la satisfacción de las necesidades de alimentación y sueño, así como por el horario docente, que es donde se desarrollan las diversas actividades pedagógicas que propician el desarrollo infantil. Estos centros cuentan además, con servicio de atención de salud (enfermera) y atención médica estomatológica y otras especialidades en los centros de salud cercanos, además tienen un programa nutricional que responde a las necesidades de estas edades. En estos centros las niñas y los niños son educados por educadoras graduadas de nivel medio o universitario, apoyadas en esta gestión por auxiliares pedagógicas que son verdaderas colaboradoras en el desarrollo del proceso educativo, las que también reciben una preparación especial y posteriormente pueden cursar estudios y hacerse educadoras” (Ministerio de Educación, 2015: 3-4).

A su vez, el sistema contempla dos modalidades adicionales de Círculos Infantiles mixtos y especiales. Los primeros, están abocados a la tarea de atender a niñas y niños externos y también a aquellos que requieren régimen de internado por incapacidad de los padres —física o mental— para asumir la educación de los hijos, ya sea porque no garantizan su normal desarrollo o porque están sujetos a la privación de la patria potestad. Mientras que los Círculos Infantiles especiales atienden a niños y niñas con necesidades educativas especiales (Ministerio de Educación, 2015: 3-4).

3. Definición del problema

La definición de los Círculos como política pública estuvo principalmente enfocada en atender las necesidades de cuidado de los hijos e hijas que presentaban las mujeres que querían acceder al mundo laboral sin una red de apoyo real, al recaer en ellas, en función del rol predeterminedo de género, la responsabilidad total de tales acciones. Se asumió que la exigua participación femenina en el mercado laboral respondía a los obstáculos que implican las labores de cuidado para el ejercicio de sus derechos a acceder al espacio público y al mundo laboral.

Los Círculos Infantiles surgen como una respuesta real y efectiva a una injusticia que afecta a las mujeres, la falta de autonomía que implica la relegación casi permanente al espacio doméstico. Se trata de una política que procura redistribuir el trabajo de cuidado a partir de la participación del Estado con la creación de una nueva institucionalidad enfocada en ello.

Además, parte de la interpelación de emergencia del nuevo sujeto social que deriva del periodo revolucionario hace patente una contradicción en la vida de las mujeres, pues, en un sentido, el llamado genera la aspiración de transformar y transformarse en sujetos sociales plenos mediante la participación en el ámbito público en el trabajo; y, en otro, instala una nueva preocupación respecto a quién y cómo cuidar los hijos e hijas durante el periodo de ausencia del hogar. En efecto, parte de la definición que hace la Federación de Mujeres Cubanas sobre el problema del cuidado de hijos e hijas en relación a la incorporación laboral de las madres planteaba que “si ellas no podían participar plenamente de las

transformaciones sociales en marcha, no tendrían entonces la posibilidad de transformarse a sí mismas y enriquecerse como sujetos plenos⁴⁸.

B. Formulación y diseño de la política

1. Objetivo

La política tiene un carácter integral desde un punto de vista de género y de los derechos de las niñas y niños, por lo que apunta a dos objetivos centrales que derivan de la intersección de derechos de los distintos sujetos sociales a quienes beneficia. Por un lado, al objetivo de contribuir a la plena incorporación de las mujeres que son madres a la vida económica, política y social brindando, desde el Estado, los cuidados de los hijos e hijas de quienes trabajan de manera que no existan trabas ni barreras para desarrollarse como sujetos de derecho en los distintos ámbitos públicos, dado el doble rol de madres- cuidadoras y de mujeres trabajadoras.

De otro lado, la construcción de los Círculos cumple el objetivo de asumir la educación de los niños y niñas de Cuba en tanto un derecho; los Círculos por tanto “debían tener una función educativa y un objetivo bien definido: desarrollar al máximo las capacidades y habilidades de los niños de edad preescolar y a la vez brindar protección y cuidado a los hijos de las madres que en esos momentos se incorporaban al trabajo” (Franco, 2012: 21).

Desde su origen a la actualidad, los Círculos son una política que promueve la igualdad de género no sólo en su acción de favorecer y superar las trabas para el acceso de las mujeres al mundo laboral, sino también al infundir un enfoque de género en su quehacer educativo regido por los principios de una educación no sexista en base al modelo de la “educación para la igualdad”. Los principios que rigen este modelo abordan cómo los roles de género se incorporan en la forma en que niños y niñas son educados, adquiriendo los “primeros hábitos de vida social”. De este modo, los estereotipos de género pueden ser modelados a partir de la educación, “desde los juegos de roles, hasta el desarrollo y habilidades, la igualdad de deberes y derechos en las relaciones entre niñas y niños” (Franco, 2012: 21) abriendo así nuevos horizontes de actuación futura para las niñas y niños que participan de los Círculos.

2. Marco jurídico

La ley de los Círculos Infantiles promulgada en 1961 se enmarca en la aprobación de una serie de leyes orientadas a beneficiar sin excepción a las mujeres durante los primeros años de la revolución. El periodo de los años sesenta se conoce por la importancia que se le conceden en términos generales a los derechos políticos y sociales, y que atienden también las necesidades de las mujeres: las Leyes de Reforma Agraria de 1959 y 1963, la Reforma Urbana de 1961 y la Nacionalización de la Enseñanza de 1961. En el caso específico de los Círculos, se promueven acciones tendientes a la integración de la mujer al mundo laboral.

Durante el mismo período y en los años sucesivos, especialmente durante la década de 1970 se promulgan diversas disposiciones legales que promovieron mejoras a la situación de la mujer, específicamente vinculadas al fortalecimiento y la promoción del acceso de las mujeres al trabajo formal, entre las que cabe mencionar el Código del Trabajo, Código de la Familia (1975)⁴⁹, Ley de Maternidad (1974)⁵⁰, Ley de Protección e Higiene del Trabajo (1977), Ley de Seguridad Social y Código

⁴⁸ Información entregada por la Federación de Mujeres Cubanas para este estudio.

⁴⁹ El Informe Nacional sobre el Seguimiento de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia de Cuba (1990-1999) se establece que “el Código de Familia, Ley N°1289, promulgado el 14 de Febrero de 1975, constituye un Código de ética de las relaciones familiares y ha contribuido a divulgar un nuevo modelo de relaciones entre los géneros. La promoción del código ha incidido en los cambios positivos dentro de la familia y la sociedad (2006: 10).

⁵⁰ Tanto el Código de Familia como la Ley de maternidad de la Mujer Trabajadora son normas jurídicas también brindan una protección especial a los niños y niñas cubanas en conjunto con el Código de la Niñez y la Juventud de 1978, adelantándose a la Convención de los Derechos del Niño, que entra en vigor en Cuba el 20 de septiembre de 1991, luego de su firma el 26 de enero de 1990 y posterior ratificación el 21 de agosto de 1991. Como se puede observar, en Cuba han existido diversas garantías constitucionales y políticas públicas dirigidas a favorecer a los niños, niñas y adolescentes que se han promulgado a partir de la década de los 60 y que anteceden a la

Penal (1979), Ley General de la Vivienda (Echevarría y Díaz, 2009). Dentro de este marco de políticas tendientes a fortalecer la participación femenina, el 13 de agosto de 2003 se aprobó el Decreto Ley N° 234 “De la maternidad de las trabajadoras”, propuesta orientada a favorecer una mayor corresponsabilidad en el enfoque de los roles de la familia en la educación de los hijos y las hijas y la formación de valores, con la aprobación de la licencia compartida entre padres y madres por mutuo acuerdo y en correspondencia con las necesidades y características de cada pareja, cumplido el período de la lactancia materna.

Por lo mismo, las políticas orientadas a favorecer la empleabilidad de las mujeres incidieron directamente en el crecimiento de la participación femenina, manteniendo cifras ascendentes hasta mediados de los años 1990, en la que las mujeres representaban un 38,6% de la fuerza laboral total cubana (Echevarría y Díaz, 2009)⁵¹, cifra que triplica al 12% de 1959.

El 31 de mayo de 1971 a través de la Ley 1233 del Consejo de Ministros, se crea el Instituto de la Infancia, encabezado por la Presidenta de la Federación, marcando con ello un salto cualitativo en la educación preescolar de entonces. Con la creación del nuevo organismo de carácter nacional, se inicia una nueva etapa en la articulación y coordinación de las distintas instituciones que se ocupaban de la labor de atención y educación de los niños en edad preescolar en Cuba (Franco, 2012). En el artículo 52 de la ley se precisan las actividades y funciones de coordinación del Instituto con otros organismos que se relacionaban con la infancia preescolar; entre las que encuentran:

- Establecer las normas, planes, programas y metodología para la educación y atención del niño de las edades correspondientes.
- Dirigir la formación y superación del personal pedagógico especializado en la atención de los niños de estas edades.
- Realizar, promover y coordinar las investigaciones realizadas con el desarrollo físico e intelectual del niño, así como aquellas concernientes a cualquier situación de carácter social o de índole material que lo beneficie o afecte.
- Promover, coordinar, establecer y realizar planes de divulgación encaminados a lograr la educación de padres e informarles sobre las cuestiones más importantes de la educación y desarrollo de sus hijos en estas edades (Ministerio de Educación, 2015; Franco, 2012).

A su vez, la equidad de género que promueve la política de los Círculos está respaldada jurídicamente por la concepción de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres que se consagra en la Constitución de la República proclamada el 24 de Febrero de 1976 y en las reformas aprobadas por la Asamblea Nacional del Poder Popular en Julio de 1992. En ésta se plantea que el Estado debe garantizar que la mujer tenga las mismas oportunidades y posibilidades que el hombre a fin de lograr su plena participación en el desarrollo del país. Las modificaciones de 1992 establecen en forma más explícita la igualdad entre los sexos. Así, en su artículo 9° se establece que el Estado “como Poder del pueblo, en servicio del propio pueblo, garantiza que no haya hombre o mujer, en condiciones de trabajar, que no tenga oportunidad de obtener un empleo con el cual pueda contribuir a los fines de la sociedad y a la satisfacción de sus propias necesidades”. Por su parte, en el capítulo IV de la Constitución sobre la Igualdad, expresa en el artículo 41 que “Todos los ciudadanos gozan de iguales derechos y están sujetos a iguales deberes”. En el artículo 42 insta a que, “La discriminación por motivo de raza, color de la piel, sexo, origen nacional, creencias religiosas y cualquier otra lesiva a la dignidad humana está proscrita y es sancionada por la ley”, añadiendo que “Las instituciones del Estado educan a todos desde la más temprana edad, en el principio de igualdad de los seres humanos”. El artículo 44 dispone que la mujer y el hombre gozan de iguales derechos en lo económico, político, cultural, social y familiar, estableciendo al mismo tiempo que “El Estado garantiza que se ofrezcan a la mujer las mismas oportunidades y

misma Convención. Estas medidas legales y programas aseguran que éstos sean titulares de los mismos derechos que cualquier otro ciudadano cubano sobrepasando en algunos casos las medidas propuestas por la propia Convención.

⁵¹ Durante la década de los noventa se inicia el Período Especial marcado por una importante crisis económica en Cuba, que deriva en un aumento de las tasas de desempleo, afectando significativamente a las mujeres.

posibilidades que al hombre, a fin de lograr su plena participación en el desarrollo del país. El Estado organiza instituciones tales como círculos infantiles, seminternados e internados escolares, casas de atención a ancianos y servicios que facilitan a la familia trabajadora el desempeño de sus responsabilidades. Al velar por su salud y por una sana descendencia, el Estado concede a la mujer trabajadora licencia retribuida por maternidad, antes y después del parto, y opciones laborales temporales compatibles con su función materna. El Estado se esfuerza por crear todas las condiciones que propicien la realización del principio de igualdad”⁵².

Desde el ámbito educacional, cabe mencionar que hay dos Resoluciones Ministeriales: la Resolución 577 de 1980 que establece el Reglamento del Círculo Infantil y la Resolución Ministerial 430 de 1981 sobre el Plan Educativo de la Educación Preescolar en Cuba. En esta última, se oficializa el Subsistema de Educación Preescolar como base del Sistema Nacional de Educación (SNE), hito que constituye la consolidación de la educación preescolar nacional. En esta resolución se precisa que los Círculos Infantiles abarcan educación de los niños y niñas desde los 45 días de nacido/a a los cinco años. Asimismo, la creación de este subsistema reconoce distintos factores como base de los derechos asociados a la acción de los Círculos: por un lado, al derecho que tiene todo ser humano a la educación, como también, por otro, al derecho de autonomía de la mujer y su incorporación al trabajo y su consecuente aporte al desarrollo del país a través del establecimiento de instituciones que se encarguen de velar por la educación integral de sus hijos e hijas (Benavides, 2006).

3. Actores y alianzas

En la creación de los Círculos Infantiles inciden múltiples actores políticos y sociales involucrados. En principio ésta es una política impulsada por el gobierno a partir de la preocupación que surge desde las propias mujeres y los nuevos paradigmas socioculturales producto de las transformaciones impulsadas por la revolución. En primera instancia, el mando de las nuevas tareas es asumida directamente por la Federación de Mujeres Cubana, con su presidenta directamente involucrada en cada tarea. Esto último es un aspecto muy relevante en la conformación de los Círculos Infantiles, ya que se defiende una concepción educacional basada en los valores de la solidaridad, la cooperación y la igualdad, los que finalmente son la base de la educación no sexista que sella el carácter de los Círculos.

Inicialmente la tarea de construcción de una nueva institucionalidad, tanto política, social y material, movilizó un trabajo colectivo, en el que se articularon mujeres, hombres, comunidades y el Estado en función del nuevo proceso. Los esfuerzos mancomunados en conjunto con la coordinación realizada por la Federación de Mujeres Cubanas generaron los aportes monetarios que permitieron darle sostenibilidad a la iniciativa y expandirse en el territorio nacional, ampliando la cobertura en la medida que aumentaba la demanda de acceso de hijos e hijas de la mujer trabajadora en distintas zonas geográficas del país.

A su vez, desde el inicio, la Federación generó alianzas e instancias de trabajo con otros organismos e instituciones del Estado en función de una mirada multidisciplinaria de los procesos que se gestaban, especialmente con los ministerios de Educación, Trabajo, Salud, entre otros. El modelo de interlocución establecido durante el período de diseño de los Círculos Infantiles, hace casi 55 años, se mantiene hasta hoy entre el Ministerio de Educación, otros Organismos de la Administración Central del Estado, la Federación de Mujeres Cubanas como organización social y las mujeres destinatarias directas de la política, junto a sus familias.

En este marco, en la actualidad las alianzas trazadas consideran un plan de tareas conjuntas entre el Secretariado Nacional de la Federación de Mujeres Cubanas y el Consejo de Dirección del Ministerio de Educación (MINED), que se evalúa y actualiza sistemáticamente. Este modelo de evaluación se replica del mismo modo en cada municipio y provincia. Cabe mencionar que el Plan

⁵² Constitución de la República de Cuba, artículo 44. El principio de Igualdad contenido en la Constitución de la República Cubana se considera también en otros cuerpos legislativos nacionales como el Código de la Niñez y la Juventud (1978), la Ley de Maternidad de la Mujer Trabajadora (1974), entre otras, en que se establece el principio de igual salario por igual trabajo y se considera la eliminación de los puestos de trabajo prohibidos para la mujer. (Informe Nacional sobre el Seguimiento de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia de Cuba, 1990-1999: 10).

incluye la transversalidad de género en los programas curriculares de formación de las educadoras y auxiliares pedagógicas de los Círculos Infantiles, así como en las acciones a desarrollar con niñas y niños como parte del modelo educativo que se desarrolla en una cultura de igualdad desde las edades más tempranas⁵³.

En el proceso de formulación y discusión de la política de los Círculos, se dieron dos elementos de debate. Una primera discusión, relacionada con las definiciones conceptuales que asumía el nuevo proceso, en la que se debatió si los nuevos centros debían continuar llamándose *creches* o guarderías, o bien, debían ser nominados de un modo distinto que permitiera distinguir matices respecto a los modelos de cuidado infantil heredados. En tal sentido, prevaleció este último criterio de denominación nueva, dado que releva la función educativa integral que se pretendía infundir, surgiendo el nombre de Círculos Infantiles. Una segunda discusión, de naturaleza político-social está asociada a las resistencias que en un primer momento surgieron frente a las propuestas de la iniciativa; sin embargo, con el tiempo, se logra establecer un consenso y legitimidad respecto a la política⁵⁴.

C. La implementación de la política

1. Responsables

La política de los Círculos Infantiles tiene una larga data por lo que los contextos institucionales en que se ha inscrito responde también a las necesidades y a los énfasis otorgados a través del tiempo, considerando la vinculación de los Círculos con el reconocimiento de los derechos de las mujeres y de los niños y niñas de Cuba.

En concordancia con el primer objetivo, de contribuir a la plena incorporación de las mujeres a la vida económica, política y social del país, la Federación a través de la Dirección Nacional de los Círculos Infantiles asume el desafío inicial de implementación de la política en conjunto con el apoyo del Ministerio del Trabajo para la administración de los recursos económicos. En este contexto, es crucial la coordinación que desarrolla la Federación en la articulación de acciones comprometidas con la causa y su sostenibilidad económica y funcional. Así, desde la sostenibilidad económica de los Círculos, los recursos destinados a su construcción, ejecución y progreso derivaron de los esfuerzos del Estado e iniciativas de las mujeres federadas, familias y comunidades para recaudar los fondos necesarios; desde la sostenibilidad administrativa y de funcionamiento, considerando que la meta inicial era sólo la de cuidar a niños y niñas durante la ausencia de la madre trabajadora, los Círculos fueron principalmente operados por amas de casa, muchachas estudiantes, entre otros. No obstante, la meta se fue complejizando en la medida que se fue considerando que la instancia propiciada por los Círculos permitía llevar a cabo una tarea superior asociada a la educación de los niños y niñas.

Por ello, el Estado cubano dio los pasos para la superación de esta etapa inicial de implementación y en 1971, con el apoyo de la Federación de Mujeres, se crea el Instituto de la Infancia como una respuesta a los nuevos desafíos en las políticas y derechos de los niñas y niños cubanos (Franco, 2012)⁵⁵.

Esta etapa está marcada por importantes avances respecto a la cobertura geográfica, por lo que se conforma una Red Nacional de Círculos, con el consecuente aumento en el número de beneficiarias de la

⁵³ Información proporcionada por la Federación Cubana de Mujeres para este estudio.

⁵⁴ Información proporcionada por la Federación Cubana de Mujeres para este estudio.

⁵⁵ En el libro *Memorias para un Aniversario*, la doctora Elsa Gutiérrez Baró, responsable de salud de la Dirección Nacional de los Círculos Infantiles hasta 1987, en una entrevista alude a los desafíos que enfrentaron los Círculos durante su primera etapa: "Fue una tarea colosal, algo totalmente nuevo. Carecíamos de experiencia, pues, en Cuba nunca hubo una institución semejante, salvo aquellas *creches* de triste recordación y que no queríamos reeditar. Tuvimos que estudiar y capacitarnos mucho para preparar un personal capaz de atender y formar adecuadamente a los niños. En ese empeño recibimos ayuda muy valiosa de asesoras soviéticas, de las que habrá que hablar alguna vez, porque nos enseñaron la pedagogía y la psicología preescolar. Con ellas empezamos a ampliar nuestro campo de trabajo a instruirlos. Era una labor científica, pero creativa a la vez, porque nadie tenía experiencia y la aprendimos sobre la marcha, estudiando, aplicando la lógica y la inventiva personal en cada tarea. Esa relación con los trabajadores, con las familias de los niños, fue fantástica y nos permitió beber de experiencias diversas y adentrarnos en el aprendizaje de los niños, en días de trascendencia histórica y acontecimientos relevantes para la nación" (Franco et al, 2012: 90).

política; también, el Instituto es la entidad encargada de coordinar un modelo educacional articulado, con planes, programas y metodologías específicas asociadas a las necesidades educacionales según cada etapa del desarrollo infantil avaladas, también, por la construcción de evidencia científica que se incentiva en esta etapa, en conjunto con la creación de instancias formativas de personal calificado a través de la conformación de las Escuelas para la Formación de Educadoras de Círculos Infantiles (Franco, 2012).

Finalmente, a partir de la década de 1980 hasta la actualidad, los Círculos Infantiles pasan a formar parte del subsistema de educación preescolar dependiente del Ministerio de Educación. Pese a todos los cambios que ha tenido su institucionalidad a través del tiempo, la Federación de Mujeres Cubanas nunca se ha desvinculado del funcionamiento, planificación, control y seguimiento de la política.

2. Relación entre el sistema político, el sistema administrativo y la sociedad civil⁵⁶

Para el correcto funcionamiento de la política se explicitaron distintos compromisos políticos entre los Organismos de la Administración Central del Estado involucrados y la Federación como organización social, a través de convenios intersectoriales, normas y resoluciones sectoriales. Esto permite realizar un apropiado seguimiento en cada uno de los niveles asociados, desde el municipal al nacional, ya que la política se transversaliza horizontal y verticalmente en las estructuras políticas y administrativas del país. Como se mencionó anteriormente, para el cumplimiento de la planificación trazada, existen normas y resoluciones aprobadas sectorialmente por el MINED así como también hay Convenios firmados y Planes de Trabajo conjuntos entre el ministerio y los organismos implicados así como también con la Federación de Mujeres Cubanas y otras organizaciones de masas.

Existe un vínculo institucionalizado y regulado entre el nivel administrativo y los ámbitos político y social para la implementación de esta política, a partir de diversas instancias; por una parte, a través del plan de tareas conjuntas entre el Federación y el MINED, que tiene por objeto evaluar y actualizar sistemáticamente las acciones realizadas y por desarrollar; por otra, se reproduce también este sistema de evaluación conjunta tanto a nivel municipal como provincial, considerando, además, que en el Consejo de cada Círculo hay una representante de la Federación de Mujeres perteneciente a la propia comunidad⁵⁷.

Los Círculos nacen originalmente como una política de género para favorecer la incorporación de la mujer en el ámbito público, apuntando en principio a las necesidades particulares de las madres trabajadoras. En la actualidad, el marco de sentido en que se inscribe la política desde la perspectiva de género está dado por el Plan de Acción Nacional de la República de Cuba de Seguimiento a la IV Conferencia de Naciones Unidas de la Mujer⁵⁸. Además, la transversalización de género se materializa a partir de medidas específicas que incluyen tanto la conformación institucional de los Círculos Infantiles como la formación en temáticas de género del personal medio y universitario que se desempeñan profesionalmente en éstos⁵⁹. Pese a que existen acciones concretas y definidas desde esta perspectiva, las

⁵⁶ La información sistematizada en este apartado corresponde a la que proporciona la Federación de Mujeres Cubanas para la realización de este estudio.

⁵⁷ Según dispone la Res. Mín. 216/08 sobre los Consejos de Escuelas y Círculos Infantiles, la representante de la Federación de Mujeres Cubanas "será designado por el bloque u otra instancia según las características del territorio donde está enclavado el centro docente y previa aprobación del municipio en todos los casos.

⁵⁸ El Plan de Acción Nacional de Seguimiento a la Conferencia de Beijing fue aprobado el 7 de julio de 1997 por acuerdo del Consejo de Estado de la República de Cuba, en el que se reconoce que es responsabilidad del Estado cubano el cumplimiento de las acciones procedentes para lograr el avance de la mujer, con la participación de todos los Organismos y el aporte de las Organizaciones No Gubernamentales vinculadas a este trabajo, en especial de la Federación de Mujeres Cubanas.

⁵⁹ Al respecto, la Federación destaca la importancia de la integración de la perspectiva de género en los programas curriculares de formación académica en los niveles medios y universitarios. Reconocen, particularmente, el avance realizado por las Universidades de Ciencias Pedagógicas como centros de enseñanza superior pioneros en la creación de las Cátedras de la Mujer, que incluyen no sólo la docencia, sino también la investigación y la extensión universitaria de la perspectiva de género hacia el público interno (estudiantes universitarios, docentes y personal complementario) como hacia el externo (las familias residentes en las comunidades adyacentes a las universidades y otras relacionadas con el campo de estudio de cada carrera). (Información proporcionada por la Federación de Mujeres Cubanas para este estudio).

evaluaciones periódicas y los resultados de los monitoreos incluyen adicionalmente una mirada crítica respecto a la necesidad de incluir nuevos elementos que permitan profundizar los valores de igualdad que inspiran la educación y la institucionalidad no sexista de los Círculos.

En resumen, el sistema político, mediante la voluntad de avanzar en la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, se articula con el nivel administrativo, partiendo desde el MINED e incorporando a todos los demás Organismos de la Administración Central del Estado. En la convergencia entre el sistema político y el administrativo, asiste también la sociedad civil representada por distintas organizaciones de base tanto urbanas como rurales, y muy especialmente, se cuenta con participación permanente de la Federación desde su surgimiento hasta hoy en día en todas las instancias de trabajo.

3. Información⁶⁰

Al ser una institucionalidad con 55 años de existencia, que goza de estabilidad y permanencia como política pública, la población cubana y en especial las mujeres tienen un conocimiento acabado de los Círculos. Este alto nivel de conocimiento y recordación en la ciudadanía está dado por su carácter estatal y por el énfasis que el Estado cubano ha dispuesto en la atención a la primera infancia, a partir de la creación de los Círculos y las demás modalidades educativas preescolares que concursan⁶¹.

En términos de acciones informativas concretas, el Ministerio de Educación junto a otros organismos y organizaciones sociales llaman a las familias a participar de la educación de sus hijos e hijas como una de las modalidades de atención y como signo también de la importancia que le asigna el Estado al involucramiento familiar en el proceso de desarrollo de los niños y niñas desde las edades más tempranas⁶².

Además, existen líneas y normas establecidas de información específicas para las mujeres a través de las cuales las madres trabajadoras cursan sus solicitudes de postulación para que su hija o hijo acceda al Círculo Infantil. Se han creado canales de información oficial para la asignación de plazas en las instituciones a las que se ha postulado, por lo que el proceso informativo de postulación y selección de vacantes cuenta con una debida sistematicidad operacional. Al respecto, existen criterios específicos de priorización de cupos considerados por las comisiones de otorgamiento de plazas en virtud de los objetivos específicos de la política⁶³. Algunos de estos criterios son: hijos e hijas de madres trabajadoras, especialmente de sectores socialmente sensibles o más feminizados, como lo son educación y salud; hijos e hijas de madres con jefatura de hogar femenina o como único sostén económico del hogar; casos sociales, entre otros.

Respecto al Programa Educa a tu hijo(a), el Grupo Técnico Nacional coordina las campañas de promoción y divulgación a nivel nacional, contando además con un Grupo Coordinador para la promoción de éstas en los niveles provinciales. Por su parte, el Grupo Coordinador del Consejo Popular que opera a nivel de la comunidad, materializa el Programa con la participación de los distintos factores comunitarios, ajustándolo a las características, necesidades e intereses que se presentan para cada caso; selecciona y capacita también a los promotores(as) y ejecutores(as) y se encarga, finalmente, de divulgar y promover el Programa para potenciales destinatarias.

⁶⁰ La información sistematizada en este apartado fue proporcionada por la Federación de Mujeres Cubanas para este estudio.

⁶¹ Es tan importante el rol que se le ha conferido a la educación preescolar, en tanto, se considera un derecho garantizado y un acto de equidad, que durante el periodo especial y la crisis económica de la década de los noventa, se tuvieron que hacer grandes esfuerzos para no cerrar los Círculos Infantiles que se habían creado hasta 1987 (Franco García et al, 2012: 81-95).

⁶² En la Introducción del documento editado por el MINED, "Educación Familiar desde el Círculo Infantil" de 2007, se plantea la necesidad de incursionar "en la educación familiar para los niños y niñas desde las edades más tempranas, que constituyen base fundamental en el desarrollo de las edades subsiguientes. Contribuir a la preparación de la familia de los niños y niñas que asisten a los Círculos Infantiles y al Programa "Educa a tu hijo", es una necesidad, a partir de las potencialidades que posee la familia para ejercer la función educativa. A partir de la concepción de que la educación cubana es participativa, es posible la educación familiar como agente socializador en el proceso educativo, para el desarrollo integral de la personalidad de los niños y niñas desde edades tempranas". (Orozco y Proenza, 2007: 3).

⁶³ La Federación informa que así como ocurre con cualquier política, medidas o resolución que involucra la problemática de las mujeres, existe una representante la Federación en las comisiones de otorgamiento de plazas a los Círculos Infantiles.

Cabe señalar, que tanto la Federación de Mujeres Cubanas como el MINED y otros organismos implicados, cuentan en sus estructuras con equipos y mecanismos específicos de atención a la población, instancias a la que la ciudadanía acude para plantear quejas, denuncias, demandas o bien para buscar orientación especializada. Allí son atendidos por funcionarias(os) encargadas de responder y/o canalizar sus preocupaciones.

4. Sostenibilidad

El surgimiento de los Círculos respondió a la necesidad de trascender la institucionalidad preescolar existente, lo que implicó el diseño y construcción de una nueva organización de los sistemas de cuidados infantiles, que fueran dependientes de la política estatal como garante de derechos. El proceso de asentamiento de las bases de la política de Círculos Infantiles que actualmente existe fue paulatino y consideró diversas etapas, cuyos objetivos y acciones fueron derivando en distintos sistemas organizativos para el funcionamiento y consolidación de las nuevas metas propuestas.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad económica, cuando se propone la creación de los Círculos durante la Asamblea Fundacional de Federación de Mujeres Cubanas en 1960, los recursos materiales y económicos provinieron tanto del Estado como de la movilización ciudadana de mujeres para materializar esta iniciativa a través de la recaudación de fondos. La coordinación central de estas actividades fue desarrollada por la Federación, bajo la orientación de la Secretaría de Servicios Sociales. Cabe mencionar que ya en la Jornada Internacional de la Infancia, se consideraba necesaria la coordinación de distintos actores para lograr la sostenibilidad de esta política, dado que la demanda por el acceso a los Círculos no estaba plenamente satisfecha en todas las regiones y zonas geográficas de Cuba, pese a los esfuerzos realizados por abarcar zonas apartadas del país. Así, a partir de 1961 la Dirección de los Círculos Infantiles organizó actividades para festejar a los niños alrededor de la Jornada Internacional de la Infancia, con importantes logros en la recaudación de fondos. Luego, hasta 1964, se mantienen la periodicidad de estas actividades con importantes logros, tales como aumento en la cobertura de los Círculos Infantiles, mejora en los equipamientos, entre otros (Franco, 2012). A medida que se robustece su institucionalidad, específicamente con la creación del Instituto de la Infancia, los Círculos comienzan a contar con mayor estabilidad económica a partir de asignaciones presupuestarias, lo que permite, a la vez, sustentar la complejidad institucional en cuanto a los objetivos estratégicos educacionales que se plantean, como respecto a la formación y especialización del personal a cargo, entre otros.

En la actualidad, la asignación presupuestaria de los Círculos deriva de la Resolución Ministerial 210/2014 del Ministerio de Educación, que norma la asignación de base material de estudio y base material de vida para todo el sistema⁶⁴. Como ya se ha mencionado, los Círculos, al igual que los demás subsistemas de educación preescolar, son financiados en su totalidad por el Estado cubano, derivan del presupuesto público⁶⁵. Por otra parte, el proceso de repartición del presupuesto dispone de un mecanismo participativo de base, en el que el Ministerio de Educación realiza un proceso para que cada nivel demande los recursos que se necesitan. Así, el proceso se inicia en cada centro escolar, a partir de la revisión de recursos existentes y la detección de necesidades de base para el funcionamiento de cada institución. Finalmente, se totaliza cada proceso por los diferentes niveles de dirección, ya sea municipio, provincia y nación, para luego conformar el plan de recursos que se asigna antes de comenzar el período escolar. El proceso completo se realiza con uno o dos años de antelación⁶⁶.

⁶⁴ Como establece el Ministerio de Educación cubano, esta asignación es universal para todo el sistema escolar. Así, la base material de estudio corresponde a la asignación a cada niño y niña los materiales de trabajo para la prosecución de sus estudios, mientras que la base material de vida corresponde a la entrega de recursos para la limpieza y aseo, equipamientos para la elaboración de alimentos, para la refrigeración, muebles, entre otros que aseguran el funcionamiento de los centros educacionales.

⁶⁵ Al respecto, el MINED precisa que en el año 2015 se destinaron 4 mil millones de pesos cubanos, lo que correspondería aproximadamente a 150 millones de dólares americanos.

⁶⁶ Información del Ministerio de Educación de la República de Cuba, proporcionada por la Federación de Mujeres Cubanas para este estudio.

D. Evaluación, control y vigilancia de la política

1. Seguimiento⁶⁷

La política de los Círculos está inscrita en el Plan Nacional de la República de Cuba de Seguimiento del Plan Nacional de Acción de la Declaración Mundial en Favor de la Infancia de 1990 y a la IV Conferencia de Naciones Unidas sobre la Mujer de 1995, y es objeto de evaluación sistemática tanto en los niveles municipales y provinciales como en el nivel nacional. A su vez, es objeto de análisis y fiscalización por parte de la Comisión Permanente del Parlamento sobre Atención a la Niñez, la Juventud y la Igualdad de Derechos de la Mujer.

Como parte de las relaciones interinstitucionales entre el MINED y la Federación en relación al seguimiento de la implementación de la política, el Plan de Tareas Conjuntas también opera como instancia de interlocución y seguimiento periódico, en el que participan las autoridades ministeriales respectivas y el secretariado de la organización de mujeres. De igual manera, ocurre con los otros organismos implicados en la misma, por lo que el diálogo entre la sociedad civil y el Estado es permanente desde los distintos niveles en que se replica la coordinación y el trabajo conjunto de ambas instancias.

Además, en el Consejo de los Círculos Infantiles, las Escuelas de Educación Familiar constituyen un espacio definido a nivel municipal en el que dialogan las familias, la comunidad, una representante de la Federación y agentes organizacionales como el personal institucional de los Círculos Infantiles, de acuerdo a lo que establece la Resolución Ministerial N°216/08⁶⁸.

Finalmente, tanto la Federación como el MINED y demás organismos implicados en la política disponen de equipos profesionales, funcionarios y mecanismos específicos de atención a la población que permiten dirigir cualquier queja, denuncia, demanda o buscar orientación especializada para canalizar las preocupaciones o demandas.

2. Producción de información

La producción estadística relacionada con esta política cuenta con una variedad de indicadores asociados principalmente a la cantidad de matrícula otorgada anualmente desde la creación de los Círculos, la cantidad de personal docente en cada uno, el número de madres beneficiadas con el sistema, así como también un registro cuantitativo de los Círculos operativos anualmente. A partir de 1990, se dispone de información desagregada por sexo que permite identificar la cantidad de niñas y niños atendidas en relación al total de matrícula.

Esta información es recogida a través de los registros administrativos del MINED y es publicada en el sitio web de este organismo. A nivel nacional, la Dirección de Estadísticas del MINED aporta a su vez información a la Oficina Nacional de Estadísticas e Información que es publicada en los Anuarios Estadísticos y en su sitio web.

3. Resultados y avances en justicia para las mujeres

Enfocando el análisis en la igualdad de género, se puede afirmar que en forma sostenida durante los casi 55 años de vigencia de la política se han hecho los desarrollos necesarios para dar sustento y propiciar la incorporación de la mujer al trabajo a través de la creación de una institucionalidad estatal de cuidado de hijos y hijas de mujeres trabajadoras menores de 6 años. El rol que le compete al Estado en el desarrollo de esta política le ha permitido actuar como garante respecto a la adecuación de los Círculos respecto a

⁶⁷ La mayor parte de la información en este apartado corresponde a la que proporciona la Federación de Mujeres Cubanas para este estudio.

⁶⁸ De acuerdo a dicha Resolución se establece que los Consejos de Círculos Infantiles tienen por objetivo “analizar los principales problemas de la educación en el territorio que guardan relación con la gestión de los Consejos. Hacer un balance de la labor desarrollada por los Consejos en la etapa, que permita valorar logros y dificultades, así como generalizar las mejores experiencias. Los Activos funcionarán a nivel de Consejo Popular, dos veces en el curso, en el primer y segundo semestre respectivamente y estará presente la estructura municipal”. (Resolución Ministerial N°216/08).

las condiciones de higiene, salubridad, educación, recreación y cuidado para el desarrollo integral infantil desde las edades más tempranas.

En un sentido amplio, los objetivos de la política y su beneficio social se cumplen desde sus orígenes, y, en la medida en que se ha ampliado la cobertura para más mujeres⁶⁹, el Estado cubano ha podido profundizar su actuación desde un marco de justicia redistributiva en, al menos, dos sentidos; por un lado, al favorecer los procesos de autonomía económica de sus ciudadanas al limitar las condicionantes que obstaculizan la participación femenina en el trabajo asalariado; por otro, al participar de los procesos de corresponsabilidad que se vinculan a la creación de una institucionalidad estatal asociada al cuidado infantil, liberando así a la mujer de una carga de trabajo que le precede a su autonomía decisional, producto de los roles predeterminados genéricamente. A su vez, la existencia de una política como los Círculos Infantiles, definen también un avance en cuanto a las justicias asociadas al reconocimiento de los derechos de las mujeres desde la perspectiva de la autonomía y el empoderamiento económico, al reconocimiento de igualdad de oportunidades en cuanto a la instrucción y el acceso al trabajo y al derecho asociado a recibir remuneración por el tiempo dedicado al trabajo como contrapartida al trabajo no remunerado asociado al trabajo doméstico femenino.

En cuanto al funcionamiento de la política, ésta también propicia elementos de justicia de reconocimiento y de representación hacia las mujeres. La primera de éstas a partir de la cultura de la igualdad que promueve a través de la educación no sexista cuyo objetivo es infundir valores de convivencia entre niños y niñas. Se considera, entonces, que el espacio de socialización y modelamiento que los Círculos construyen es la instancia propicia para instalar nuevos modelos culturales para las relaciones futuras entre los sexos. Respecto a una mayor justicia de representación, los Círculos han tenido una íntima conexión con el funcionamiento y la creación de la Federación de Mujeres Cubanas, el mecanismo para el adelanto de la mujer de Cuba. En este sentido, las mujeres han contado con un espacio institucional y un rol en el diálogo permanente que ha existido entre el Estado y la ciudadanía en la conformación y el funcionamiento de los Círculos hasta la actualidad, por lo que ha sido un vehículo de participación, representación y control ciudadano de las mujeres legitimado desde la institucionalidad estatal.

Desde una perspectiva de derechos del niño y niña, los Círculos han ido desarrollando progresivamente una concepción educacional conforme a los avances y desafíos que marcan los acuerdos internacionales en la materia. Por mencionar algunos, cautela el derecho al bienestar y a vivir en un entorno familiar y a recibir un trato adecuado en él; favorece el derecho a la salud de los niños y niñas, considerando el rol prevalente de los Círculos en la nutrición y en el cuidado y promoción de la salud psíquica y física; genera instancias que favorecen el derecho a la educación, a la participación en el sistema educativo, a la accesibilidad al sistema, a la calidad de la educación y al apoyo a la familia en la educación para la primera infancia.

Otro de los aspectos relevantes para el contexto cubano al momento en que surgen los Círculos, fue el rol que tuvo en la eliminación de una práctica abusiva hacia la población infantil en ese entonces, derivada del trabajo infantil y de la explotación laboral de niños y muy especialmente de las niñas⁷⁰.

E. Elementos para seguimiento

Parte del éxito de la política se relaciona, a la vez, con los desafíos que se presentan para el funcionamiento actual y futuro de los Círculos Infantiles. Se considera una necesidad avanzar hacia un

⁶⁹ De acuerdo a la información estadística entregada por el MINED, a diciembre de 2014, 1.083 Círculos Infantiles funcionaban operativamente a nivel nacional, cuya matrícula asciende a 129.466 niños y niñas que son atendidos en el sistema, con un 47,9% de presencia femenina en la matrícula, lo que corresponde a 62.057 niñas en total. A su vez, se benefician de la existencia de los Círculos 115.436 mujeres trabajadoras que encuentran el sustento de condiciones favorables para trabajar, principalmente, a partir de la existencia de esta institucionalidad. (Indicadores Generales Círculos Infantiles, MINED, 1961-2014).

⁷⁰ De acuerdo a Macías, “En 1958, último año de la Cuba pre revolucionaria, las tasas de actividad laboral femenina entre los 10 y 14 años son muy altas. El cambio de estructura socioeconómica a partir de 1959 trae consigo la eliminación de la explotación infantil y una mayor formación educacional” (2011: 13).

aumento en la cobertura y en el acceso a sus servicios, de manera de que las capacidades institucionales sustenten las demandas de las mujeres por plazas para sus hijos e hijas⁷¹.

En la medida que esta política no termina con algunos patrones culturales tradicionales arraigados en la realidad sociocultural cubana, y que continúan actuando como barrera de entrada para la plena incorporación de las mujeres en el mundo del trabajo o al estudio e instrucción educacional, los valores no sexistas de las prácticas institucionales dispuestas en los Círculos debieran ser generalizadas a otros sistemas educacionales e instancias de vinculación social y comunitaria propias de la vida social y política cubana, de manera que se pueda profundizar más sobre los valores de igualdad en la convivencia entre hombres y mujeres que se promueven en la etapa preescolar a través de los Círculos Infantiles.

Es importante avanzar también en políticas públicas integradas desde un marco intersectorial para fomentar la corresponsabilidad social en las labores de cuidado de niños y niñas que no sólo se asocien de la incorporación de la mujer al trabajo remunerado. Se trata de trascender la división sexual del trabajo, que supone que el cuidado infantil en el hogar es de responsabilidad exclusiva de la mujer, y que estaría a la base de una política asociada a la condición de mujer, madre y trabajadora como criterio de elegibilidad para integrarse a los servicios de los Círculos Infantiles. Así, se propone ampliar la oferta de acceso también para padres trabajadores, favoreciendo al mismo tiempo con ello una mayor identificación respecto del rol que les compete en el proceso de cuidado y crianza de sus hijos o hijas. El Estado tiene una responsabilidad en la construcción de las nuevas identidades y posiciones subjetivas que se suscitan a partir de los cambios simbólicos a favor de una mayor equidad de género. En este sentido, la propuesta de ampliar el enfoque de derechos de los Círculos también apunta a propiciar las transformaciones necesarias asociadas a patrones culturales rígidos respecto de los roles definidos para hombres y mujeres no sólo al interior de la familia, en torno al trabajo doméstico y el cuidado de las personas dependientes sino que también respecto al reordenamiento que conlleva la visibilización de la contribución y el rol de las mujeres a nivel económico, político, cultural y social en Cuba.

⁷¹ Pese a las restricciones presupuestarias que han existido, especialmente durante el Período Especial, se trabajó en un modelo que permitiera solventar las demandas u otras restricciones en el acceso a los servicios que entregan los Círculos a la comunidad. El Programa "Educa a tu Hijo(a)" fue una respuesta a tal condición, especialmente desde el punto de vista educacional; sin embargo, no soluciona de manera absoluta la ausencia de Círculos, debido a que las acciones educativas que éstos sustentan se realizan principalmente en el hogar, por lo que no libera plenamente a las madres de la carga de trabajo que supone el cuidado infantil en caso que deseen emplearse.

Bibliografía

- Barrios, Margarita (2013), “Círculos del amor”, *Juventud Rebelde, Diario de la Juventud Cubana*, Edición Digital. [en línea] <http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2013-04-09/circulos-del-amor/>.
- Benavides Perera, Zoraida (2006), *Tendencia Del Desarrollo de las Ideas Sobre la Educación del Niño Preescolar Cubano de 1959-2000*. Tesis a presentar en Opción al Grado Científico de Doctor en Ciencias Pedagógicas. Instituto Superior Pedagógico Enrique José Varona. Facultad de Educación Infantil, Departamento de Educación Preescolar. Ciudad de la Habana, Cuba. [en línea] http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Havana/images/tesis_zoraida.pdf
- Castro Ruz, Fidel (1988), “Discurso en el acto de inauguración del círculo infantil Los Abelitos en Boyeros el 10 de diciembre de 1987”, *Revista Simientes*, N° 2, año XXVI, abril-junio, Edición especial, 1988, Cuba.
- _____. (1960), “Discurso en el acto de fundación de la Federación de Mujeres Cubanas el 23 de agosto de 1960”, *Obra Revolucionaria* N° 25. Imprenta Nacional de Cuba. La Habana, 23 de septiembre de 1960.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012) “Matriz de Análisis para la identificación de Políticas Justas de Igualdad de Género”. Naciones Unidas: Santiago de Chile. [en línea] http://www.cepal.org/oig/noticias/noticias/4/46514/2012-829_Matriz_de_analisis_espanol_WEB.pdf.
- Constitución de la República de Cuba [en línea] http://www.cubonet.org/htdocs/ref/dis/const_92.htm.
- Echevarría León, Dayma y Díaz Fernández, Ileana (2009), *Empleo y dirección en Cuba: una mirada desde la perspectiva de género*. Centro de Estudios de la Economía Cubana. Universidad de La Habana [en línea] <http://wimn.redynet.com.ar/art%EDculos%20en%20word/2009%20empleo%20y%20direcci%F3n%20en%20cuba%20una%20mirada%20desde%20la%20perspectiva%20de%20g%E9nero.doc>.
- Espín Guillois, Vilma (1962) “Informe Central del I Congreso de la Federación de Mujeres Cubanas”, *Informes Centrales de los Congresos de la FMC*, Vilma Espín Guillois, Imprenta Central de las FAR. La Habana, Cuba.
- Franco García, Olga; Pacheco Álvarez, Farah; Cruz Ruiz, Elena Mercedes et. al. (2012), *Memorias para un aniversario. Creación de los Círculos Infantiles en Cuba*. Coordinadora general: Electra Fernández López. Editorial de la Mujer, Federación de Mujeres Cubanas. La Habana.
- Johnson, Candace (2011), “Framing for Change: Social Policy, the State, and the Federación de Mujeres Cubanas”, *Cuban Studies*, Volume 42, University of Pittsburgh Press.
- Macías, Joseba (2011), “Revolución cubana: Mujer, Género y Sociedad Civil”, *Viento Sur*. [en línea] <http://www.vientosur.info/documentos/Cuba%20%20Joseba.pdf>.
- Ministerio de Educación, República de Cuba (2008), *Resolución Ministerial N° 216/08*. [en línea] <http://educaciones.cubaeduca.cu/medias/pdf/989.pdf>.
- _____. (2015), *La Educación Preescolar en Cuba. Antecedentes, Actualidad y Perspectivas en la Atención Educativa a la Primera Infancia*.
- _____. (sin año), *Indicadores Generales Círculos Infantiles, 1961 a diciembre 2014*.
- Orozco Hechavarría, Oilda y Proenza Aguilera, Elizabeth (2007), *Educación Familiar desde el Círculo Infantil*. Encuentro Por La Unidad De Los Educadores. Universidad Pedagógica Frank País García, Santiago de Cuba. Edición Ministerio de Educación. [en línea] <http://www.cubaeduca.cu/medias/pdf/4860.pdf>.
- República de Cuba (2006), *Informe Nacional sobre el Seguimiento de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia*. [en línea] http://www.unicef.org/specialsession/how_country/edr_cuba_sp.doc.
- Romero Almodóvar, Magela (2011), “Repensar el trabajo doméstico no remunerado a tiempo completo en la Cuba contemporánea”, *Cuban Studies*, Volume 42, University of Pittsburgh Press.
- Vitale, Luis (1999) *Cuba: de la Colonia a la Revolución*, RIL Editores, Santiago de Chile.

Anexo

Anexo

Matriz de análisis para la identificación de políticas justas de igualdad de género

La identificación de políticas justas de igualdad se orienta a conocer y analizar políticas públicas que, en el contexto de procesos históricos específicos y usando los recursos disponibles socialmente, obtienen resultados que tienden a la justicia distributiva, de reconocimiento y de representación, fortaleciendo los logros de las mujeres en las tres áreas de preocupación planteadas y trabajadas por el OIG: autonomía física, económica y política de las mujeres.

Promover una mayor justicia, solucionando situaciones concretas de injusticia, implica contar con políticas que en su planificación, elaboración, ejecución y evaluación se orienten hacia el fomento de la justicia en la sociedad. Las instituciones —y las políticas— así entendidas, no son entonces resultados de una justicia total sino más bien mecanismos para lograr la justicia en ámbitos determinados, constituyen instrumentos para lograr la superación de injusticias específicas⁷².

La matriz que se ha diseñado, entiende la noción de política pública en tanto “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; (...) desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”⁷³ y considera las distintas fases del ciclo de la política, de modo que el análisis se realiza en la identificación y definición de los problemas públicos, la formulación, la implementación, y la evaluación (control y vigilancia) y el seguimiento de la política, en función de su capacidad de respuesta frente a las exigencias de justicia redistributiva, de reconocimiento y de representación, con que se trata de políticas justas de género, de búsqueda de justicia para un grupo expuesto a diversas dimensiones de injusticias y no a una sola.

Esta matriz propone evaluar las políticas públicas en su capacidad para enfrentar la injusticia socioeconómica, expresada en la distribución injusta de bienes y recursos; las injusticias legales y culturales que se manifiestan en el dominio cultural⁷⁴, y la injusticia en la representación, referida a la jurisdicción del Estado y a las reglas que organizan la confrontación.

La iniciativa del Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe es una invitación a entidades de gobiernos a mostrar y poner en común iniciativas de políticas justas desde la perspectiva de género, especialmente enfocándose en cómo se observa, analiza y evalúan dichas políticas, de modo de fomentar la discusión de las políticas y su aplicabilidad y replicabilidad.

Se presentan a continuación los criterios para identificar políticas justas de igualdad de género, ordenados de acuerdo al ciclo ideal de formulación, ejecución y evaluación de una política pública. Se incluye además un punto asociado a la identificación del problema.

El conjunto de temas incluido constituye una guía para la evaluación e identificación de políticas justas de igualdad de género y no debe ser necesariamente aplicado de manera rígida o en su totalidad, es el siguiente:

⁷² Este es un planteamiento ampliamente desarrollado por Amartya Sen, quien sostiene que se debe “establecer instituciones aquí y ahora para promover la justicia a través del mejoramiento de las libertades y el bienestar de las personas que viven hoy y que no estarán mañana. Y aquí es precisamente donde una lectura realista de las normas de conducta resulta importante para la elección de las instituciones y la búsqueda de la justicia”(p.111).

⁷³ En tanto “En Eugenio Lahera (2002) Introducción a las políticas públicas, Fondo de Cultura Económica, Chile.

⁷⁴ Nancy Fraser, “Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia de género” en Revista Internacional de Filosofía Política, N°8, Madrid, junio 1996.

Fases del ciclo de la política pública	Puntos a considerar en cada fase
a) Identificación y definición de los problemas públicos a que responde la política	a.1 Marcos de sentido a.2 Identificación del problema a.3 Identificación de injusticias de género
b) Formulación/Diseño	b.1 Objetivo de la acción estatal b.2 Marco normativo b.3 Marco político social
c) Implementación	c.1 Descripción general c.2 Transversalidad c.3 Relación sistema político/ sistema administrativo/ sociedad civil c.4 Información y difusión c.5 Sostenibilidad c.6 Desarrollo de competencias, capacidades, habilidades
d) Evaluación /Control y vigilancia	d.1 Monitoreo d.2 Producción de información d.3 Resultados respecto de los objetivos de la política d.4 Avances en justicia para las mujeres d.5 Temas pendientes

Matriz para identificar políticas justas de igualdad de género

Nombre de la política que se analiza		
Objetivo de la política		
Fases del ciclo de la política pública	Puntos que considerar en cada fase	Preguntas
A. Identificación y definición de los problemas públicos a que responde la política	A.1 Marcos de sentido <i>Los marcos de política no son meras descripciones de la realidad sino interpretaciones de ésta. Las políticas públicas se sustentan en matrices diferentes de interpretación de las desigualdades de género. Las políticas justas de igualdad de género son aquellas sustentadas en enfoque de derechos que implica el goce efectivo de estos y la garantía estatal de su ejercicio. Pueden estar definidas en un horizonte de mediano y largo plazo. Asimismo se orientan a fortalecer los consensos sobre igualdad de género y los incorpora en la visión del desarrollo.</i>	¿Cómo se gestó la política? ¿Qué antecedentes se consideraron en la discusión del problema? ¿Quiénes fueron los actores involucrados en la definición del problema?
	A.2 Identificación del problema <i>El contexto en el que se desarrollan las respuestas gubernamentales es fundamental para el análisis de una política pública. El contexto en que se desarrolla la política de igualdad mostrará la desigualdad de género en determinada población o territorio y sus características, así como los aspectos referidos a los marcos y el desarrollo institucional.</i>	¿Cuál es el problema? ¿Cómo evolucionará el problema si no se actúa sobre él? ¿Qué injusticias específicas se abordan con esta política pública?
	A.3 Identificación de Injusticias de género <i>Diagnóstico que incorpore los impactos diferenciados del problema a enfrentar en hombres y mujeres y las normativas que facilitan o dificultan una solución adecuada.</i>	¿Qué injusticias específicas viven las mujeres en el ámbito de acción de esta política pública? ¿En cuáles injusticias —redistribución, reconocimiento y/o representación— se ha considerado actuar?
B. Formulación y diseño	B.1 Objetivo de la acción estatal <i>Definición de los objetivos, resultados y efectos explícitos de la política y del sujeto de la política.</i>	¿Cuál es el objetivo explícito de la política? ¿Que persigue la política como efecto y cómo se explicitó? ¿Están claramente definidos los sujetos a los que está destinada?

Nombre de la política que se analiza	
Objetivo de la política	
B.2 Marco normativo <i>Esta dimensión se concreta en la práctica cuando la política permite garantizar el ejercicio de los derechos y existe un contexto legislativo, con medidas de igualdad y no discriminación, así como planes gubernamentales a los cuales la política adhiere.</i>	¿Cuál es el marco legal que respalda la política y que permite la exigencia de derechos por parte de sus destinatarias?
B.3 Marco político/social <i>Las políticas justas de igualdad de género son el resultado de un proceso de deliberación informado, participativo y transparente, que suscita adhesión ciudadana, en el cual las voces de las mujeres han sido escuchadas, de modo de construir una política que tenga por objetivo no sólo el mejoramiento de la gestión pública, sino su democratización. Es decir, se promueve la deliberación ciudadana, la participación de las mujeres y de otros actores en los distintos momentos del ciclo de la política. Asimismo, los organismos gubernamentales responsables del diseño de políticas públicas presentan públicamente sus propuestas de políticas y generan mecanismos de diálogo y recepción de observaciones a las propuestas entre los distintos actores clave. El efecto del diálogo entre Estado y sociedad civil en el campo de la política sectorial debería potenciar el desarrollo de competencias de diálogo horizontal entre los actores estatales y los de la sociedad civil y apertura de espacios para ampliar la toma de decisiones sobre el curso de la gestión pública.</i>	¿Quiénes han sido los o las actores políticos sociales centrales para la formulación de esta política? y ¿cómo participaron en el diseño de la política? ¿Se generan alianzas entre diversos actores para la aplicación de las políticas justas de igualdad de género, de tal manera de evaluar las capacidades de generar consensos sociales y políticos? ¿Cuáles fueron los principales elementos/aspectos en disputa?
C. Implementación	
C.1 Descripción general <i>Una política justa de igualdad de oportunidades considera y asegura accesibilidad física y económica, difusión de los derechos, medidas preventivas, acciones positivas que muestran el desarrollo operativo de la política.</i>	¿Quién es el responsable de la implementación? ¿Qué medios se usan para asegurar que la política seguirá el plan trazado? ¿Qué pasó en el proceso de implementación en los ámbitos administrativos, políticos y sociales y la relación entre estos?
C.2 Transversalidad <i>La instalación de una nueva política involucra distintos sectores y niveles de implementación: debe ser explícita en los compromisos políticos y administrativos que sustentan la política, en el grado de formalización de los acuerdos entre organismos públicos y los ajustes institucionales necesarios para su implementación, en los procedimientos de seguimiento, aplicación y evaluación de la política.</i>	¿Existe formalización de los acuerdos? ¿Considera y/o requiere cambios en la organización del trabajo y cultura organizacional? ¿Se institucionaliza la incorporación de enfoque de género en distintos instrumentos sectoriales? ¿Se generan compromisos de las autoridades?
C.3 Relación entre el sistema político, el sistema administrativo y la sociedad civil <i>La relación con los actores públicos y sociales durante la implementación, está referida a la generación de sinergias mediante el establecimiento de alianzas interinstitucionales que promueven el consenso y la coordinación de las acciones en el ámbito estatal; además de las sinergias producidas entre la sociedad civil y el Estado</i>	¿Cómo se relacionan los distintos sistemas durante el proceso de ejecución de la política pública. ¿Qué intereses priman al momento de la ejecución de la política? ¿Cómo aportan a la consolidación de procesos democráticos y de justicia de género en el aparato público?
C.4 Información y difusión <i>Línea informativa respecto de la política, qué ejes de la política se prioriza, cómo se comunica, y a quienes.</i>	¿Cómo se informan los distintos actores institucionales y sociales de la puesta en marcha de la política? ¿Cuáles son los recursos de información de la política? ¿Hay recursos de información específicos para las mujeres?
C.5 Sostenibilidad <i>Existencia de análisis y evaluación sobre las posibilidades de que la política se mantenga en el tiempo, tanto porque existe capacidad administrativa estatal para sustentarla como porque cuenta con los recursos económicos necesarios para su ejecución. La sostenibilidad financiera, el análisis de la eficiencia entre objetivos, gasto y resultados en la ejecución de la política, permite dar cuenta de su posibilidad de mostrar avances hacia la igualdad de género.</i>	¿Cuáles son los recursos administrativos asignados? ¿Cuáles son los recursos financieros asignados?
C.6 Desarrollo de competencias, capacidades, habilidades <i>La implementación de la política implica el desarrollo de nuevos conocimientos, habilidades e información, para lo cual será necesario un proceso de inducción.</i>	¿Contempla la política planes de formación de competencias en análisis de género para los funcionarios públicos relacionados directamente o indirectamente con los distintos componentes de su aplicación? ¿Existe un plan de capacitación con presupuesto público asignado que permita diferenciar al funcionariado los efectos diferenciados de la política en hombres y mujeres?

Nombre de la política que se analiza		
Objetivo de la política		
D. Evaluación, control y vigilancia	D.1 Monitoreo <i>Una política justa genera mecanismos de evaluación y fiscalización que dan cuenta de la voluntad estatal de dar seguimiento al cumplimiento de la política.</i>	¿Cuáles son los mecanismos de seguimiento de la política? (mediciones de impacto, sus indicadores, etc.) El impacto de la política en las mujeres, ¿es dado a conocer públicamente por el gobierno? ¿Se generan mecanismos de diálogo sociedad civil y Estado que permitan velar por el cumplimiento de la política? ¿Hay designación de responsables de esto?
	D.2 Producción de información <i>La producción estadística es fundamental tanto para el diseño de una política como para su seguimiento y evaluación. La existencia de inventarios de los datos disponibles es relevante para poder generar estrategias coherentes a los compromisos políticos de las autoridades nacionales. La producción de información es parte de la estrategia de sustentabilidad de una política y un aporte para la elaboración de nuevas políticas en la materia.</i>	¿Existe un mecanismo institucional para la producción de información en torno a esta política? ¿Es pública la información? ¿Hay mecanismos legales para exigirla? ¿Hay mecanismos para denunciar el no cumplimiento de la política?
	D.3 Resultados respecto de los objetivos de la política <i>Revisión de los resultados respecto de los objetivos planteados explícitamente, tanto a nivel general, como a nivel de los objetivos de justicia de género.</i>	¿Qué resultados tuvo la política respecto de los objetivos explícitos y los objetivos de justicia de género?
	D.4 Avances en justicia para las mujeres <i>Incidencia de la aplicación de la política en la situación de las mujeres.</i>	En relación con las mujeres ¿esta política es universal, es decir, incorpora a todas las mujeres? ¿Qué injusticias de género han sido resueltas a través de la implementación de esta política?
	D.5 Temas pendientes <i>Los nuevos desafíos en la implementación de la política.</i>	¿Existen desigualdades de género diagnosticadas en esta materia pero no abordadas por esta política?

Bibliografía

- Benavente, María Cristina y Valdés, Alejandra (2014), “Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres”, *Libros de CEPAL*, N° 130 (LC/G.2620-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y El Caribe) (2010), “Reunión internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe” *Serie Mujer y Desarrollo* N° 104, Santiago de Chile. [en línea] <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/40097/P40097.xml&xsl=/mujer/tpl/p9f.xsl>.
- Fraser, Nancy (2008), “La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación”, *Revista de Trabajo*, Año 4, N° 6, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, República Argentina.
- _____ (2004), *Reinventar la justicia en un mundo globalizado*. Ponencia Conferencia Spinoza, Universidad de Amsterdam. [en línea] revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/download/1028/1210.
- _____ (1997), *Justitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición post socialista*. Siglo del Hombre Editores, Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho, Santafé de Bogotá.
- _____ (1996), “Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia de género”, *Revista Internacional de Filosofía Política*, N° 8, Madrid.
- _____ (1992), “Repensando la Esfera pública”, *Habermas and the Public Sphere*, Craig Calhoun, MIT Press: Cambridge, Massachusetts.
- Lahera, Eugenio (2002), *Introducción a las políticas públicas*, Fondo de Cultura Económica, Chile.
- Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Sen, Amartya (2011), *La idea de la justicia*, Ed. Taurus. Montevideo, Uruguay.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Asuntos de Género****Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

131. El horizonte de la igualdad de género: Colombia y Cuba frente a los retos del cuidado, Isabel Sáez Astaburuaga (LC/L.4110), 2015.
130. Hacia la construcción de pactos para la autonomía económica de las mujeres: la experiencia de Costa Rica, El Salvador, Panamá y el Perú, Ana F. Stefanović (LC/L.4109), 2015.
129. Política de cuidados en El Salvador: opciones, metas y desafíos, Soledad Salvador (LC/L.4086), 2015.
128. Avanzando hacia la corresponsabilidad en los cuidados: análisis de las licencias parentales en el Uruguay, Karina Batthyány, Natalia Genta y Valentina Perrotta (LC/L.4085), 2015.
127. El aporte de las familias y las mujeres al cuidado no remunerado de la salud en el Uruguay, Karina Batthyány, Natalia Genta y Valentina Perrotta (LC/L.4057), 2015.
126. Corresponsabilidad de los cuidados y autonomía económica de las mujeres: lecciones aprendidas del Permiso Postnatal Parental en Chile, Carina Lupica (LC/L.3989), 2015.
125. Instituciones laborales y políticas de empleo: avances estratégicos y desafíos pendientes para la autonomía económica de las mujeres, Carina Lupica (LC/L.3977), 2015.
124. Las políticas y el cuidado en América Latina: una mirada a las experiencias regionales, Karina Batthyány Dighiero (LC/L.3958), 2015.
123. El cuidado de calidad desde el saber experto y su impacto de género: análisis comparativo sobre el cuidado infantil y de adultos y adultas mayores en el Uruguay, Karina Batthyány, Natalia Genta y Valentina Perrotta (LC/L.3687), 2013.
122. Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe: caminos recorridos y desafíos hacia el futuro, Rosario Aguirre y Fernanda Ferrari (LC/L.3678), 2013.
121. Las relaciones de género entre la población rural de Ecuador, Guatemala y México, Liudmila Ortega Ponce (LC/L.3561), 2012.
120. Protección social y redistribución del cuidado en América Latina y el Caribe: el ancho de las políticas, Patricia Provoste Fernández (LC/L.3560), 2012.
119. La utilización de las encuestas de uso del tiempo en las políticas públicas, Flavia Marco Navarro (LC/L.3557), 2012.
118. Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010), Virginia Guzmán Barcos y Sonia Montaña Virreira (LC/L.3531), 2012.
117. La población uruguaya y el cuidado: persistencias de un mandato de género. Encuesta nacional sobre representaciones sociales del cuidado: principales resultados, Karina Batthyány, Natalia Genta y Valentina Perrotta (LC/L.3530), 2012.
116. Protección social y trabajo no remunerado: redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado. Estudio de caso Costa Rica, Pablo Sauma (LC/L.3519), 2012.

ASUNTOS DE GÉNERO

ASUNTOS DE GÉNERO

ASUNTOS DE GÉNERO



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org