

Análisis de políticas públicas sobre el trabajo de cuidados no remunerado en Puerto Rico

Autoras

Esther Vicente Rivera*

Marilucy Gonzáles**

Patricia Otón Olivieri***

Yanira Reyes Gil****

Cómo citar este artículo

Vicente Rivera, E., González Báez, M., Otón Olivieri, P. y Reys Gil, Y. (2024). Análisis de políticas públicas sobre el trabajo de cuidados no remunerados en Puerto Rico. REV. IGAL, (II) 2, p. 88-105.

*Facultad de Derecho, Universidad Interamericana de Puerto Rico. ORCID: 0009-0001-7960-6675

** Facultad de Derecho, Universidad Interamericana de Puerto Rico. ORCID: 0009-0003-7095-9575

*** Facultad de Derecho, Universidad Interamericana de Puerto Rico. ORCID: 0009-0006-2027-6495

****Facultad de Derecho, Universidad Interamericana de Puerto Rico. ORCID: 0009-0008-3091-2728

RESUMEN

El cuidado es esencial para el sostenimiento de la vida en las sociedades contemporáneas y se provee primordialmente por las mujeres y las niñas, sin compensación económica. En este artículo sobre políticas públicas de trabajos de cuidado no remunerado se demuestra que la protección del derecho y los servicios de cuidados, requieren que el Estado ofrezca soluciones a las necesidades de quienes reciben los cuidados y de quienes los proveen. En este artículo se estudiaron diversos ámbitos, entre éstos: infraestructura, servicios y prestaciones sociales y apoyos que proporcionan los lugares de trabajo a las personas que además de trabajar asalariadamente, proveen cuidados. Se analiza si existen políticas que evidencien la responsabilidad estatal de proteger y prestar el apoyo necesario a los trabajos de cuidado remunerado y no remunerado, y si las que existen se implementan de manera adecuada y cabal. Tras una investigación mixta, mediante el uso de una Tabla de Puntuación desarrollada por Oxfam, de grupos focales y de entrevistas semiestructuradas, se concluye que, a pesar de que en Puerto Rico existen algunas políticas públicas éstas no reconocen, valoran, compensan ni redistribuyen el trabajo de cuidados.

PALABRAS CLAVE:

TRABAJO DE CUIDADOS NO REMUNERADO Y REMUNERADO; POLÍTICAS PÚBLICAS, I
NFRAESTRUCTURA, SERVICIOS SOCIALES, NEOLIBERALISMO, PRIVATIZACIÓN.

ABSTRACT

Care is essential to sustaining life in contemporary societies and is provided primarily by women and girls, without financial compensation. This article on public policies of unpaid care work demonstrates that the protection of the right and care services require the State to offer solutions to the needs of those who receive care and those who provide it. In this article, various areas were studied, including infrastructure, social services and benefits, and supports that workplaces provide to people who, in addition to working for a salary, provide care. It analyzes whether there are policies that demonstrate the state's responsibility to protect and provide the necessary support to paid and unpaid care work, and whether those that exist are implemented adequately and fully. After a mixed methods research, through the use of a Scorecard developed by Oxfam, focus groups and semi-structured interviews, the conclusion is that, although there are some public policies in Puerto Rico, they do not recognize, value, compensate or redistribute care work..

KEYWORDS:

UNPAID AND PAID CARE WORK; PUBLIC POLICIES, INFRASTRUCTURE, SOCIAL SERVICES,
NEOLIBERALISM, PRIVATIZATION.

1. Introducción y marco teórico

El cuidado aplica a todo el ciclo de vida y atraviesa el ámbito público y privado. Todas las personas necesitamos cuidados para vivir. Los cuidados se refieren a una función social que integra actividades, bienes y relaciones destinadas a asegurar la vida y el bienestar de las personas. Las personas cuidadoras proveen servicios esenciales para la vida como: alimentación, higiene, limpieza, acompañamiento, cuidado a la niñez, salud (Rico y Robles, 2016), mientras se llevan a cabo otras actividades domésticas en el hogar o luego de trabajar asalariadamente fuera del hogar. Por lo tanto, involucran activos económicos, físicos y emocionales. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) divide las labores de trabajo de cuidados en dos actividades principales: "las actividades de cuidado directo, personal y relacional, como dar de comer a un bebé o cuidar de un cónyuge enfermo, y las actividades de cuidado indirecto, como cocinar y limpiar" (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2018).

El acercamiento a los cuidados, en tanto derecho humano, implica varias dimensiones: derecho a cuidar, a recibir cuidados, a proveer cuidados y al autocuidado (Torres Santana, 2021). Ello requiere evaluar aspectos independientes del trabajo asalariado formal que involucran la redistribución de las tareas de cuidado y responsabilizar a todas las partes relacionadas, incluyendo a las personas cuidadoras, a quienes reciben cuidados, los Estados, el sector privado, las familias y comunidades.

Históricamente se ha responsabilizado a las mujeres y las niñas por las tareas de cuidado. Esta delegación desproporcionada de las tareas de cuidado por género continúa experimentándose en la actualidad. Un informe de Oxfam publicado en enero de 2020, poco antes de la pandemia del Coronavirus, indicaba que las mujeres y las niñas en el mundo, especialmente las que viven en condiciones de pobreza y marginación, dedicaban 12,500 millones de horas diarias al trabajo de cuidados sin remuneración. Además, estimaba que el valor monetario anual de ese trabajo alcanzaba la cantidad de US\$10.8 billones (Coffey et al., 2020). Algunos países han establecido estudios de tiempo para estimar la medida en que el trabajo de cuidados impago aporta a la reproducción de los sistemas socioeconómicos. La conclusión de muchos de esos estudios es que gran parte de quienes realizan trabajo de cuidados no reciben compensación alguna y muchas veces integran los grupos más empobrecidos y con mayores desventajas. Se estima que los trabajos de cuidados no remunerados o mal remunerados contribuyen entre un 20 a un 25% del producto interno bruto de los países estudiados (OIT, 2018).

La falta de pago o reconocimiento del valor de los trabajos de cuidado no significa que no sea trabajo: ese trabajo asegura con tiempo, esfuerzo y recursos que quienes trabajan por salario (o lo harán en otro momento de su vida) se reproduzcan como trabajadores y trabajadoras. La compensación salarial no es lo que define el trabajo. El trabajo de cuidados se realiza a costa del tiempo, la seguridad, la salud y las posibilidades de desarrollo de quienes lo realizan.

Algunos países de la región se han movido para ofrecer protecciones sociales y laborales para las personas dedicadas al trabajo de cuidados remunerado y no remunerado, tanto en el sector formal como en el informal (Confederación Sindical Internacional. (s. f.), Care Economy). Por ejemplo, en República Dominicana se estableció un proyecto piloto para que los servicios de cuidado en el hogar se conviertan en trabajos formales con salario mínimo, cubierto por la normativas laborales y seguridad social (Confederación Sindical Internacional. (s. f.), p. 6).

El país que más adelantos ha experimentado en temas de protección social del trabajo de cuidados es Uruguay, donde se instituyó un Sistema Nacional Integrado de Cuidados mediante la Ley N° 19.353 de diciembre de 2015. Este sistema comprende un conjunto de prestaciones sociales, coordinación y consolidación de servicios de cuidados para todas las personas que los necesiten (Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay, s. f.). Entre sus objetivos se encuentra formalizar y proteger los servicios a las personas que se dedican al cuidado. Este sistema incluye normativas para garantizar el derecho al cuidado y la protección social de las personas cuidadoras como: licencias maternas, paternas, parentales y de cuidados, políticas para el balance vida-familiar-empleo, transferencias monetarias para cuidadoras, reconocimiento previsional, capacitación, programas de respiro y acompañamiento, normativa laboral y de seguridad social para cuidadoras remuneradas (CISS-Bienestar, 2022). Estas medidas pretenden proteger tanto a las personas cuidadoras en el sector formal como en el informal, lo que se busca

conseguir a través del registro nacional y la sindicación de las personas que se dedican al trabajo de cuidados.

El trabajo de cuidados remunerado y no remunerado en la mayoría de las ocasiones está conectado. Esto quiere decir que las personas que se dedican al trabajo de cuidados o a cualquier otro tipo de trabajo remunerado, en su mayoría mujeres, también están encargadas de las responsabilidades de cuidado no remunerado. Esta conexión que se ha llamado "círculo de trabajo de cuidados no remunerado-trabajo de cuidados remunerado" (OIT, 2018, p. 2), también tiene impacto en las posibilidades de que estas personas se inserten o logren desarrollar su máximo potencial en los espacios de trabajo compensado.

La literatura que se ha desarrollado recientemente sobre este tema indica que actualmente estamos viviendo una crisis de cuidados debido a que cada vez existe menos garantía de que podamos recibir cuidados u ofrecerlos, ni de que podamos sostener la vida individual y colectiva (OIT, 2018). Uno de los fenómenos sociales que influyen en esta crisis es el envejecimiento de la población.; es decir, el probable aumento del número de personas adultas en edad avanzada con mayores grados de dependencia. Otro asunto que agrava la crisis de los cuidados es la privatización de los servicios y el retraimiento de los Estados de sus funciones sociales. Esto sobrecarga especialmente a las mujeres, afecta la incorporación de las mujeres a los mercados de trabajo asalariado y disminuye el tiempo disponible para los cuidados.

El trabajo de cuidados es un factor determinante de la desigualdad y la subordinación, que a su vez se alimenta de la división sexual del trabajo. El derecho al cuidado, uno de los derechos humanos más importantes por su tangencia con la vida digna, amerita una división distinta de las tareas y responsabilidades necesarias para garantizarlo (Pautassi, 2018).

La literatura sobre estos temas es contundente al denunciar que la mayoría de las mujeres que se dedican al trabajo de cuidados son de sectores que viven en condiciones de pobreza, mujeres negras o indígenas y mujeres inmigrantes. En un estudio encomendado por la CEPAL y realizado por María Elena Valenzuela, María Lucía Scuro e Iliana Vaca Trigo se señala que:

El trabajo doméstico remunerado ha sido tradicionalmente en América Latina una importante fuente de ocupación para las mujeres, principalmente para aquellas provenientes de hogares pobres, indígenas y afro-descendientes y de sectores rurales, en un entrecruzamiento de desigualdades de género, clase, raza y territorio. Sus condiciones laborales son precarias y se caracterizan por la informalidad, desprotección y bajos salarios.

Crecientemente las mujeres migrantes provenientes de otros países de la región están ocupando este espacio laboral. A una escala global, los cuidados circulan a través de la feminización de las migraciones y el establecimiento de cadenas globales de cuidado. En América Latina se han conformados corredores migratorios para el cuidado a partir de la emergencia de polos de desarrollo en torno a centros urbanos en países de mayores ingresos, cuyas demandas de cuidado no son satisfechas por la mano de obra local, dando un impulso a la migración intrarregional (Valenzuela, Scuro y Vaca Trigo, 2020, p. 7).

Las personas migrantes que se dedican al trabajo de cuidados, por lo general proceden de países en donde sufrían condiciones de violencia, extrema pobreza y exclusión por razones de raza, etnia, religión o clase social. Por estar en situación migratoria irregular y por las necesidades económicas que experimentan, se ubican en trabajos de cuidados de manera informal. Esto las coloca en situación de mayor vulnerabilidad ante condiciones abusivas y les limita las posibilidades de obtener remedios ante estas violaciones.

Desde esta mirada investigamos y analizamos las políticas públicas que afectan los trabajos de cuidados en Puerto Rico de forma directa e indirecta. Este artículo resume parte del análisis de los hallazgos y conclusiones de la investigación realizada por las coautoras .

2. Metodología

Este artículo surge de la investigación que realizamos las coautoras, se llevó a cabo entre octubre de 2022 y octubre de 2023. Estudiamos y evaluamos las políticas públicas en Puerto Rico relacionadas al trabajo de cuidados en sus diversas definiciones. La investigación se llevó a cabo utilizando una metodología mixta.

¹ Para el análisis de todos los ámbitos de política pública puede consultar el informe de las coautoras, González Baéz, M., Otón Olivieri, P., Reyes Gil, Y. y Vicente, E. (2024, febrero). Políticas Públicas y el Trabajo de Cuidados en Puerto Rico [Informe]. .

2.1. Método cuantitativo: La Tabla de Puntuación de las Políticas de Cuidado

Para el componente cuantitativo de la investigación se utilizó la *Tabla de Puntuación de las Políticas de Cuidado de Oxfam*, que es una herramienta para evaluar el progreso hacia un entorno de políticas que propician los trabajos de cuidados que ha sido utilizada en otros países (Oxfam, s.f.).² La tabla de puntuación incluye indicadores, preguntas o criterios que parten de una definición del trabajo de cuidados amplia que incluye el trabajo remunerado y el no remunerado. Fue elaborada en el marco de las 5Rs³ que persiguen: (1) el **reconocimiento** y la visibilización de la contribución de todas las formas de trabajo; (2) la **reducción** de las tareas de cuidado no remunerado para que quienes las realizan, para que dispongan de más tiempo para incorporarse a otros aspectos de la vida social, política y económica; (3) la **redistribución** de las tareas de cuidado entre las mujeres y los hombres, el gobierno, las empresas, las comunidades y los hogares; (4) la **representación** mediante la inclusión efectiva de las personas que proporcionan cuidados y las que los reciben en el desarrollo de los presupuestos, la planificación, la toma de decisiones y el diálogo social en torno a los cuidados; y (5) la **recompensa o remuneración** adecuada y las protecciones a las trabajadora y los trabajadores de cuidados.

La Tabla de Puntuación se divide en tres secciones. Para la investigación solamente se utilizaron las dos secciones con los ámbitos que se explican a continuación. La Sección 1- Políticas públicas sobre el trabajo de cuidados no remunerado incluye los siguientes ámbitos: Infraestructuras de apoyo a los trabajos de cuidados (5 indicadores); Servicios de cuidados (8 indicadores) y Prestaciones de protección social en relación con los cuidados (4 indicadores). Por su parte, la Sección 2- Políticas públicas sobre el trabajo de cuidados remunerado, incluye los siguientes ámbitos: Condiciones laborales (5 indicadores); Normativas del lugar de trabajo (3 indicadores); Protecciones para trabajadoras y trabajadores inmigrantes (1 indicador) y Derecho a la sindicación (1 indicador).

Cada indicador contiene una serie de criterios (18 o 21) formulados como preguntas y están organizados por los siguientes temas de las políticas públicas: existencia de una política pública; accesibilidad y alcance; presupuesto y administración; reglamentación y seguimiento y diseño e impacto. Los indicadores y criterios de la Tabla permiten detectar si las políticas públicas prestan atención a grupos y poblaciones con la mayor probabilidad de ser desatendidos y excluidos. También permiten medir si incorporan estrategias para recoger los datos desglosados por características tales como: edad, género, orientación sexual, creencias religiosas/origen étnico o raza, ingresos, discapacidad, situación migratoria, ubicación (contexto urbano/rural). Por último, permiten determinar el nivel de participación efectiva de las mujeres y de las organizaciones defensoras de derechos en el proceso de diseño, creación y monitoreo de la implantación de las políticas públicas.

2.2. Métodos cualitativos: Grupos focales y Entrevistas a personas expertas

Para el componente cualitativo de la investigación se llevaron a cabo tres grupos focales: dos grupos con 15 mujeres dedicadas a proveer servicios de cuidados⁴, uno en un pueblo costero cerca del área metropolitana, Loíza, y el otro en un pueblo de la montaña, Aibonito. El tercer grupo focal se llevó a cabo con ocho mujeres representantes de cinco organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos de las mujeres y proveedoras de servicios⁵.

Para los tres grupos focales se elaboró una guía tomando como base los temas atendidos en la Tabla de Puntuación. El objetivo era recopilar información acerca de la opinión de las participantes sobre la efectividad y la implementación de las múltiples leyes y reglamentos que inciden sobre el trabajo de cuidados.

² Esta herramienta fue desarrollada por un grupo integrado por: Oxfam, Centro Internacional de investigación sobre la mujer (ICRW) - Asia, la Federación Internacional de Trabajadores del Hogar (FITH), Africa Leadership Forum, UK Women's Budget Group, Ciudadanía Bolivia, Padare Men's Forum Zimbabwe, ¡Uganda Women's Network and Youth Alive! Kenya. Tabla de puntuación de las políticas de cuidados: Herramienta para evaluar el progreso de los países hacia un entorno de políticas propicio [Documento PDF]. 6

³ Diane Elson planteó por primera vez "las 3R" que luego fueron ampliadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como "las 5R" para incluir la "representación" y la "recompensa". Estas han sido adoptadas ampliamente por defensoras y defensores de los derechos de las mujeres como marco para conseguir que las políticas aborden el trabajo de cuidados (tanto remunerado como no remunerado). Elson, D. (2017) y Organización Internacional del Trabajo. (2019).

⁴ Conforme al acuerdo de confidencialidad a las mujeres participantes en los tres (3) grupos focales se les garantizó el anonimato. En el informe de la investigación se citan expresiones de las participantes, pero no se identifican por nombre a las participantes.

Como parte de la metodología cualitativa también se realizaron cuatro entrevistas a personas expertas en el Plan de Ajuste Fiscal de la Junta de Supervisión Fiscal⁶. Cabe señalar que esta Junta fue nombrada por el gobierno de Estados Unidos, para atender el asunto del impago de la deuda y la quiebra del gobierno de Puerto Rico (Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act of 2016, Pub. L. No. 114–187, 130 Stat. 549 (2016)). Las investigadoras consideramos esencial conocer de parte de estas personas expertas su opinión para determinar cómo el proceso de restructuración de la deuda en Puerto Rico afecta las políticas públicas y las áreas objeto de estudio de la Tabla de Puntuación.

2.3. Procedimiento:

Como parte del procedimiento de la investigación se recopilamos y verificamos las políticas públicas existentes en Puerto Rico que inciden sobre los cuidados por cada criterio⁷. Para ello se utilizaron las siguientes fuentes: la Constitución de Puerto Rico; las leyes; los reglamentos; las órdenes ejecutivas o administrativas; los informes gubernamentales; los estudios publicados; las reseñas en páginas de internet de las agencias gubernamentales y artículos de prensa⁸.

Luego de recopilar los documentos antes mencionados⁹, para cada indicador contestamos los criterios de evaluación y asignamos la puntuación, conforme al grado de cumplimiento con el criterio¹⁰. El próximo paso fue sumar la puntuación total obtenida por cada indicador¹¹; se dividió ese número entre el total de criterios aplicables a la política estudiada y se calculó el porcentaje del indicador. Con ese porcentaje se corroboró el grado de transformación del ámbito de la política estudiada, para lo cual se utilizó la escala que se presenta en la Tabla 1:

TABLA 1 - Grado de Transformación de las Políticas Públicas de Cuidados

Porcentaje	Puntuación global	Grado en que las políticas son transformadoras de los cuidados
0%	0	No existen políticas al respecto.
1-20%	1	Existen políticas al respecto, pero no son transformadoras.
21-40%	2	Existen políticas públicas con potencial de ser transformadoras, pero no protegen a todas las poblaciones o la implantación es muy limitada; por lo que el nivel de transformación también lo es.
41-60%	3	Existen políticas públicas con potencial de ser transformadoras, pero la implantación es limitada y el nivel de transformación también lo es.
61-80%	4	Existen políticas al respecto y son transformadoras, pero de manera moderada.
81-100%	5	Existen políticas al respecto y son transformadoras en gran medida.

⁵ Las organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos de las mujeres que participaron en este grupo focal fueron: Taller Salud, Matria, Organización Puertorriqueña de la Mujer Trabajadora (OPMT), Centro de la Mujer Dominicana y Casa Juana de Comerio, Puerto Rico.

⁶ Las personas expertas entrevistadas fueron: Rolando Emmanuelli, abogado y doctor en Derecho que litiga pleitos en defensa de los derechos del pueblo ante la corte especial creada por el Congreso de Estados Unidos para atender la quiebra de Puerto Rico; Eva Prados, abogada activista por los derechos económicos, sociales y culturales y Portavoz del Frente Ciudadano por la Auditoría de la Deuda; José Caraballo Cueto, doctor en economía y profesor universitario; y Daniel Santamaría, licenciado en Economía por la Universidad de Barcelona y maestría en Administración Pública, por la Universidad de Columbia en Nueva York y maestría en Ciencia de Datos. Las personas expertas entrevistadas autorizaron a las investigadoras a utilizar en el informe final y en las actividades de divulgación sobre la investigación, la información y opinión que expresaron en la entrevista, identificándoles por su nombre.

⁷ Para la identificación y recopilación de las políticas públicas se contó con la valiosa colaboración de un grupo de estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico.

⁸ Cabe señalar que para nuestra investigación no se estudiaron las políticas de Estados Unidos que inciden sobre Puerto Rico. En julio de 2023, se presentó la investigación: Oxfam. (2023). US Care Policy Scorecard: Assessing Federal Unpaid and Underpaid Care Policies in the US.

⁹ La lista de todos los documentos examinados se encuentra en el Anejo 2 del Informe de la investigación, González Baéz, M., Otón Olivieri, P., Reyes Gil, Y. y Vicente, E. (2024, febrero). Políticas Públicas y el Trabajo de Cuidados en Puerto Rico [Informe].

¹⁰ Para calificar o asignar puntuación a las políticas de acuerdo con los criterios de los indicadores se utilizó la siguiente escala: Sí = 1; Parcialmente = 0.5; No = 0 y No aplica.

¹¹ La puntuación total obtenida equivale al número de respuestas en las que se calificó numéricamente como "sí (1)" o "parcialmente (0.5)".

Finalmente, para el análisis de los resultados se llevó a cabo una triangulación de los resultados en el que se integraron al informe los resultados de la Tabla de Puntuación, los comentarios que surgieron en los grupos focales y las opiniones de las personas expertas, según expresadas durante las entrevistas.

3. Análisis de políticas públicas que impactan los cuidados

En este artículo presentamos una selección de los ámbitos de política pública estudiados en nuestra investigación (González Baéz, M., et al., 2024). En esta sección exponemos el análisis de las políticas públicas seleccionadas.

3.1. Infraestructuras físicas de apoyo a los cuidados no remunerados

Las políticas públicas relacionadas a la infraestructura analizadas en esta sección fueron: la provisión de agua corriente, electricidad en el hogar, instalaciones de saneamiento, transporte público y tecnologías y equipamiento para ahorrar tiempo y dinero. Disponer de estos servicios esenciales puede reducir el tiempo y la intensidad de las tareas domésticas y de cuidados, especialmente en comunidades rurales y de bajos ingresos. La reducción de estas tareas contribuye a liberar tiempo para que las personas cuidadoras puedan estudiar, realizar un trabajo remunerado, participar en actividades políticas, cívicas o sociales. También les permite atender sus propias necesidades de salud emocional o física y participar de forma más igualitaria en la vida familiar y comunitaria.

Con relación al agua corriente, evaluamos 16 criterios sobre el acceso a este servicio. En total el indicador obtuvo 4 puntos, lo que representa un 25% del total de puntuación posible. Conforme a la métrica establecida en la Tabla de puntuación, un 25% implica un grado de transformación de 2, esto implica que existen políticas con potencial de ser transformadores, pero no protegen a todas las poblaciones o la implantación es muy limitada; por lo que su nivel de transformación también lo es.

Existe una ley y un reglamento de distribución del agua que promueve la distribución equitativa con prioridad al consumo doméstico y humano. También hay reglamentación dirigida a dar prioridad a las poblaciones desatendidas o excluidas. Sin embargo, en las poblaciones de las zonas rurales montañosas y en algunas zonas costeras las comunidades no reciben el agua provista por la agencia estatal concernida, Autoridad de Acueductos y Alcantarillados. Debido a esta situación muchas comunidades rurales han recurrido a crear y operar sistemas de acueductos locales mediante pozos colectivos de acueducto rural. Existen 150 acueductos rurales que sirven a 130,000 habitantes aproximadamente (Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico, Ley 136 de 3 de junio de 1976; Acueductos Rurales Non-PRASA. (s. f.) y Centro de Periodismo Investigativo, 2022).

Abona a la limitada capacidad transformadora de la política pública en torno al agua el hecho de que el Plan Fiscal, esbozado por la Junta de Supervisión Fiscal para atender la deuda pública, establece un aumento de la tarifa que paga la ciudadanía por el servicio y el acceso al agua. Además, la agencia gubernamental ha requerido de fondos del gobierno de Estados Unidos que no son recurrentes para poder cumplir con sus obligaciones, debido a que la asignación presupuestaria destinada al servicio de agua no es suficiente.

Las participantes en los grupos focales expresaron claramente los problemas que confrontan con el suministro de agua corriente. A la pregunta planteada por las facilitadoras sobre cuál era su opinión sobre los servicios que se pagan y que maneja el gobierno como el agua, entre otros, una de las integrantes del grupo de Aibonito, ubicado en la zona rural montañosa, indicó:

El agua sí [es inestable, se va] pero el agua más que la luz.

El problema del agua siempre afecta al cuidador y al paciente, porque acuérdate que al paciente hay que bañarlo todos los días, asearlo todos los días. A la vez que no tenemos el servicio de agua pues tenemos que entonces estar cogiendo agua para tener agua, para calentar en la estufa, para poderlos bañar a ellos.

Las entrevistas realizadas con personas expertas también proveyeron datos sobre cómo se han afectado los servicios esenciales tan necesarios para poder atender las necesidades de las personas que necesitan cuidados. En torno al servicio de agua corriente uno de los entrevistados señaló:

El Plan Fiscal implica inherentes aumentos en los costos y menor calidad de los servicios esenciales tales como el agua potable, la energía eléctrica, la transportación, la salud y la educación.

Mediante el aumento en los costos de los servicios esenciales todas las personas aportamos al pago de la deuda de manera directa. (Daniel Santamaría, 2022)

El otro ámbito seleccionado para este artículo es el acceso a electricidad segura y asequible en el hogar. Este es un servicio esencial indispensable para la atención de las personas que necesitan cuidados. Además, reduce el tiempo y el esfuerzo que requieren las tareas domésticas ya que permite utilizar equipos eléctricos como máquinas de lavar ropa, refrigeradores para mantener los alimentos y las medicinas en buenas condiciones, hornos eléctricos y aspiradoras para la limpieza, entre otros. También facilita el uso de la tecnología para hacer citas médicas, ayudar con las tareas escolares y permite proveer mejor atención y cuidados durante horas nocturnas.

Este indicador se evaluó mediante 16 criterios, obtuvo 5 de puntuación para un 31.2% y un grado de transformación de 2. Esto implica que, aunque existen políticas públicas con capacidad de ser transformadoras sobre el acceso de electricidad en el hogar, la implantación de estas es muy limitada y el nivel de transformación también lo es.

Este es un indicador especialmente relevante en Puerto Rico debido al proceso de privatización del servicio de electricidad, que había sido operado por una corporación pública atada al gobierno, la Autoridad de Energía Eléctrica, en adelante la AEE. Al presente este ente se encuentra inmerso en un proceso de bancarrota controlado por la Junta de Supervisión Fiscal y encaminado a pagar a los acreedores en lugar de ampliar el acceso al servicio. Tras el paso de dos huracanes por Puerto Rico, uno categoría 4, en septiembre de 2017, se evidenció la condición precaria y la falta de mantenimiento de las instalaciones de electricidad, lo que provocó que muchas comunidades estuvieran sin servicio de electricidad por meses, situación que aún se manifiesta con recortes del servicio cada día.

Aunque existen instalaciones eléctricas en todo el país, incluso en áreas montañosas, el servicio es inestable. Además, la privatización del servicio de energía eléctrica ha generado graves problemas en la prestación de servicios. Se ha planteado que el proceso de privatización implicó la pérdida de personal especializado y las dos empresas privadas que contrató el gobierno, una a cargo de la distribución de la energía (LUMA) y la otra encargada de la generación de la energía (GENERA PUERTO RICO), no cuentan con el conocimiento especializado ni manejan el equipo existente para ofrecer un mejor servicio, sino que este ha empeorado. Se han creado por ley entidades gubernamentales, el Negociado de Energía y la Autoridad de Asesoría Financiera y la Agencia Fiscal de Puerto Rico (AF-FAF), a las que se les ha delegado la supervisión y la reglamentación de la calidad, la accesibilidad y fiabilidad de los servicios provistos por las empresas privatizadoras. Sin embargo, debido a la falta de transparencia del Estado y de las empresas privadas, no se ha podido documentar su efectividad. La situación de la bancarrota también ha afectado el acceso a subsidios para reducir el costo del servicio provisto a comunidades de bajos ingresos y poblaciones en situación de vulnerabilidad, como la de adultos mayores y las personas con diversidad funcional. De igual forma, ha retrasado el proceso de cambio del sistema a uno más respetuoso del ambiente mediante el uso de la energía solar y otras formas de generación de energía sustentable.

Existe una política pública para el suministro de energía eléctrica a todo el país y hay disposiciones legales de la Ley de la AEE que crean subsidios a diversas poblaciones desatendidas y excluidas, tales como las personas que viven en residenciales públicos (vivienda pública), personas que reciben el subsidio gubernamental para los alimentos, las personas envejecientes, estudiantes y para las que utilizan equipo médico para salvar la vida, como respiradores, camas de posición entre otras. No obstante, estos subsidios se utilizan para garantizar que las personas cumplan con el pago de las tarifas; es decir, la persona ha de pagar por el servicio y si no lo hace, el estado transfiere el monto del beneficio para cubrir el pago a la AEE. De otra parte, sectores pudientes también reciben subsidios, tales como las industrias y organizaciones como iglesias, industria turística y otros.

No hay política pública para dar acceso gratuito a la energía eléctrica. Los aumentos en las tarifas aprobados por el gobierno supuestamente para lidiar con el proceso de privatización y para atender el pago de la deuda pública son uniformes para toda la población, por lo que son de naturaleza regresiva y el impacto resulta mayor para las personas de bajos ingresos. Ante la precariedad de la infraestructura que provoca un servicio inconsistente y no confiable, la población que tiene recursos económicos puede recurrir a la compra de generadores de electricidad, el combustible necesario para operarlos o placas solares. No obstante, la población de pocos recursos económicos, o la de clase trabajadora media, no puede acceder a estos mecanismos privados para proveerse el servicio de electricidad. El gobierno no ha promovido la participación en la discusión, elaboración o diseño de las políticas públicas sobre el servicio de electricidad, la privatización o sobre la

reestructuración de la deuda de la AEE, de la ciudadanía, de las mujeres, de las personas cuidadoras ni de las comunidades más afectadas por las limitaciones del servicio de electricidad.

Las cuidadoras que participaron en los grupos focales hablaron extensamente sobre la falta de acceso confiable a la energía eléctrica, el impacto en los trabajos de cuidado y la necesidad de recurrir a generadores eléctricos. Explicaron claramente la conexión entre el servicio de electricidad en el hogar y las dificultades que plantea el no tenerlo para las tareas de cuidados y para las personas que los necesitan.

4. Servicios de cuidados no remunerado

La evaluación del ámbito de política de servicios de cuidado incluyó diversos servicios relacionados al cuidado de las personas. Se incluyeron los siguientes servicios: públicos de salud; de atención y educación de la primera infancia; de cuidado y educación de estudiantes; de cuidados para adultos mayores; de cuidados para personas con necesidades de cuidado adicionales. Además, se estudiaron los siguientes indicadores: servicios de cuidado y educación a estudiantes (5-15 años); servicios de cuidado y educación a estudiantes con diversidad funcional (educación especial), servicios de salud sexual y reproductiva y servicios de prevención, intervención y protección contra la violencia de género.

La disponibilidad de servicios de cuidados y de educación de estudiantes (5-15 años) impacta la carga de los trabajos de cuidados no remunerados que recaen en las mujeres. En este indicador se incluyeron criterios sobre el acceso y la calidad, elementos que son relevantes para la redistribución de parte de este trabajo hacia el ámbito de la esfera pública o gubernamental. En Puerto Rico este aspecto es particularmente importante por la situación confrontada por las escuelas en el país que se han visto afectadas por los cierres provocados por los huracanes en 2017, los terremotos en el 2019 y luego, la pandemia en el 2020. Además, a partir de las medidas de austeridad impuestas se han cerrado una cantidad considerable de escuelas.

La investigación evaluó 21 criterios sobre los servicios de cuidados y educación de estudiantes (5-15 años). En total, el indicador obtuvo 10 puntos, lo que representa un 48% del total de la puntuación posible. De acuerdo con la métrica establecida en la Tabla de puntuación, un 48% equivale a un grado de transformación de 3. Este resultado significa que en Puerto Rico existen políticas públicas con potencial de ser transformadoras, pero la implantación es limitada y el nivel de transformación también lo es.

En el Artículo II, Sección 5 de la Constitución de Puerto Rico, se garantiza a toda persona el derecho "a una educación que propenda al pleno desarrollo de su personalidad"; que "[h]abrará un sistema de instrucción pública el cual será libre y enteramente no sectario" y que "[l]a enseñanza será gratuita en la escuela primaria y secundaria y, hasta donde las facilidades del Estado lo permitan, se hará obligatoria para la escuela primaria" (Constitución de Puerto Rico, 1952). Además, en Puerto Rico hay varias leyes aplicables a la educación como, por ejemplo, la Ley Núm. 173-2016, *Ley para el Licenciamiento de Establecimientos de Cuidado, Desarrollo y Aprendizaje de los Niños y Niñas en Puerto Rico*; la Ley Núm. 85-2018, según enmendada, *Ley de Reforma Educativa de Puerto Rico*, además de varios reglamentos.

En las leyes antes mencionadas se alude a la crisis económica en el país y la necesidad de educar a toda la ciudadanía. Sin embargo, no hay referencia específica a las personas que trabajan en el sector informal. Como parte de las iniciativas implantadas en Puerto Rico para la recuperación académica del año escolar 2022-2023, se estableció que el Departamento de Educación continuará con el proyecto Refuerzo Académico Extendido (RAE).

El propósito del proyecto RAE es cerrar las brechas de aprendizaje y de rendimiento causadas por la pandemia del COVID-19 para disminuir el rezago académico (Normas para la organización y el funcionamiento general del Proyecto Refuerzo Académico Extendido 2022-2023, 26 de julio de 2022). Este proyecto es sufragado con los Fondos de Ayuda para Emergencias de Escuelas Primarias y Secundarias (ESSER III, por sus siglas en inglés). Está dirigido a estudiantes de nivel primario (kínder a 8vo) y secundario (9no a 12mo) y cuenta con cuatro modelos de horarios extendidos de 2 horas y de 3 horas. Esto ciertamente es una iniciativa que promueve la asistencia para los progenitores encargados de supervisar y asistir a sus hijos e hijas en las tareas escolares. Sin embargo, en este proyecto no se alude a la jornada de trabajo de los progenitores. Tampoco se encontraron datos para verificar si se está implantando en todas las escuelas de Puerto Rico.

En cuanto al presupuesto del Departamento de Educación, agencia encargada de implantar esta política se encontró que:

[E]l presupuesto aumentó un poco en los últimos años mientras se implementaba un programa de austeridad severa que incluyó el cierre de casi una tercera parte de las escuelas públicas y la reducción en materiales y equipo a las escuelas. Esa aparente contradicción se explica porque, por un lado, el personal administrativo creció mientras se reducía el personal docente y porque, por otro lado, el cierre masivo de escuelas conllevó aumentos en las partidas de transportación y mantenimiento de las escuelas, lo que no se traduce necesariamente en mejores condiciones de estudios para la niñez pobre que compone cerca del 78% del estudiantado del DE. Mientras, partidas que sí encuentra la literatura que pueden beneficiar al aprovechamiento académico tal como los materiales y equipo, se redujeron durante el periodo 2018 a 2020. Un sondeo preliminar a las maestras del sistema público encontró que no aparenta haber mucha disponibilidad de materiales y equipo en las escuelas, obligándolas a aportar con dinero de su propio peculio para subsanar esa escasez. (Caraballo-Cueto, 2021)

Muchos de los programas existentes en Puerto Rico se nutren de fondos que provienen del gobierno de Estados Unidos y no son fondos de Puerto Rico. Toda esta información confirma la insuficiencia del presupuesto del Departamento de Educación para atender e implantar adecuadamente la política de servicios de cuidados y educación para estudiantes (5-15 años). Además, hay una carencia de los recursos humanos necesarios para implantar esta política. Hay datos disponibles que demuestran que "el costo por estudiante que se realiza en Puerto Rico no rinde un aprovechamiento académico que vaya acorde con el patrón mundial y que mientras ha habido un proceso de austeridad en los materiales y equipos para las escuelas, el DE aumentó el personal administrativo" (Caraballo-Cueto, 2021). Este dato sugiere también que la administración de los fondos es deficiente o sus prioridades están desenfocadas.

Las personas expertas entrevistadas también abordaron la situación de esta política pública. Por ejemplo, Eva Prados indicó que todos los planes fiscales que ha revisado, incluyendo el del Departamento de Educación reflejan recortes a las agencias en su mayoría. A esos efectos explicó lo siguiente:

Todos estos Planes Fiscales que hemos visto del Gobierno Central y de los recortes en las agencias en su mayoría que brindan servicios esenciales, el recorte... el cierre de escuelas públicas... Todas están... todas estaban, buscaban, todas buscan encontrar recursos económicos para pagar lo que es la deuda del Gobierno Central. Y ese Plan de Ajuste, también a su vez tuvo que ver con las pensiones de los maestros, de la judicatura y del Gobierno Central. (2022)

José Caraballo Cueto sostuvo que "parte o gran parte de los recortes se han dado en el área de la educación". Durante su entrevista fue muy detallado sobre el cierre de las escuelas del Departamento de Educación en Puerto Rico y lo comparó con lo que ha estudiado en otras jurisdicciones. A continuación, se incluye lo que nos explicó sobre este asunto:

Se han cerrado un tercio de las escuelas en Puerto Rico en menos de cuatro años. Eso ha sido el cierre más intenso que he visto en la literatura internacional. No ha habido otra jurisdicción que haya pasado por un proceso tan rápido y doloroso como Puerto Rico. Y, en esos cierres, incluyen cierres pues de escuelas donde se ofrecían servicios de preescolar. Con esos cierres, pues entonces esos cuidados de menores de edad, que le permitían sobre todo a muchas madres pues poder acceder al mercado laboral, porque decían bueno, ya tengo quien me cuide mi hijo, mi hija, ya entonces yo puedo utilizar tiempo para cuidados míos o para acceder al mercado laboral o acceder a los servicios médicos. Pues, ocurren esos cierres, se me hace más difícil conseguir ese cuidado para mis hijos o hijas y ahí pues entonces me afecta porque pues entonces ahora se me hace más difícil acceder a los servicios médicos que necesito o acceder al mercado laboral. Y es curioso que estas trabas que se le ponen a las personas o barreras que se le ponen, barreras no monetarias y a veces hasta monetarias que se le ponen a las personas, pues después entonces el mismo Plan Fiscal dice que Puerto Rico tiene una baja participación laboral y no ven la contradicción. No ven la contradicción de que yo estoy haciéndole la vida más difícil a las personas y pues si se la hago más difícil, más difícil se le va a hacer acceder al mercado laboral. (2022)

El otro aspecto seleccionado para este artículo es la provisión y el acceso a servicios de cuidados para adultos mayores. Esto es importante no solo para mejorar la salud de estas personas y

garantizarles una vida digna, sino también para apoyar a sus familiares y a sus cuidadoras y cuidadores. Este indicador incluye criterios acerca de la asequibilidad, seguridad y calidad de estos servicios. Además, al igual que todos los indicadores de esta política, se evalúa si esta permite que se redistribuya la responsabilidad por los cuidados de adultos mayores del seno familiar hacia el gobierno.

La investigación evaluó 18 criterios sobre los servicios de cuidados para adultos mayores. En total el indicador obtuvo 8.5 puntos, lo que representa un 47.2% del total de la puntuación posible. Según la métrica establecida en la Tabla de puntuación, un 47.2% equivale a un grado de transformación de 3. Este resultado significa que en Puerto Rico existen políticas públicas con potencial de ser transformadoras, pero la implantación es limitada y el nivel de transformación también lo es.

En la Sección 1 del Artículo II de la Constitución de Puerto Rico se reconoce como parte de la Carta de Derechos que "la dignidad del ser humano es inviolable" y establece que todos los seres humanos son iguales ante la ley (Constitución de Puerto Rico, 1952). Además, existen varias leyes relativas a esta política. Estas políticas públicas contienen disposiciones dirigidas a garantizar que los servicios de atención a los adultos mayores estén disponibles y sean accesibles para el conjunto de la población. Sin embargo, nada en las leyes examinadas ni en los reglamentos dispone que sean gratuitos y accesibles para los grupos de bajos ingresos. Los servicios de auxiliares para las personas de edad avanzada están sujetos a que se demuestre la necesidad del servicio, o sea que la persona no pueda valerse por sí misma para su cuidado personal, manejo del hogar y que carece de familiares que puedan atender sus necesidades o los existentes están imposibilitados de hacerlo. Para las personas adultas mayores de bajos ingresos, la Ley Núm. 168-2000 procura que los hijos e hijas contribuyan a su sostenimiento. Este programa no llega a las zonas y poblaciones más desatendidas y a las personas en mayor riesgo de exclusión porque no necesariamente los familiares de las personas adultas mayores cuentan con recursos para colaborar en el sostenimiento económico de estos y estas.

Según estimados de población del Censo de 2020, había 880,693 personas de más de 60 años (Oficina del Procurador de Personas de Edad Avanzada, 2022). En Puerto Rico es muy probable que las y los adultos mayores con necesidades de cuidados sean muchos más que los 4,024 que al presente están recibiendo servicios bajo el Departamento de la Familia. Por ello entendemos que el gobierno no cuenta con los recursos humanos y las capacidades técnicas suficientes para aplicar esta política.

El impacto de las medidas de austeridad en los servicios de cuidados a personas adultas mayores fue abordado por una de las personas expertas entrevistadas. En opinión de José Caraballo Cueto:

Así que... las personas, hoy día en Puerto Rico tenemos cada día más una población adulta mayor en Puerto Rico porque la población está envejeciendo rápidamente en Puerto Rico y hay pues menos nacimientos y hay más personas migrando en edad productiva y en edad reproductiva también. De forma tal que el segmento poblacional que más está creciendo es ese segmento de adultos mayores. Pues si ya eso es una realidad demográfica, eso es un hecho, eso es algo que yo no puedo debatirlo y yo no hago nada con el Plan Fiscal para atender esa realidad pues yo sé entonces que voy a estar afectando esas poblaciones más porque las estoy dejando, lo que llamarían en inglés "underserved", que es las que estoy sirviendo por debajo de lo que necesitan. (2022)

En las entrevistas se documenta que las políticas de cuidados de adultos mayores es un servicio esencial. Por ello, la sociedad civil debe estar pendiente del manejo del presupuesto, de la asignación de fondos públicos que deben ir dirigidos a atender estos servicios entre los servicios esenciales. El enfoque debe ser que primero deben establecerse cuáles son los servicios esenciales y luego, la aportación de fondos públicos necesaria para proveerlos.

5. Prestaciones de protección social en relación a los cuidados no remunerados

En esta sección discutimos el tema de las políticas públicas relacionadas a las prestaciones sociales que reciben o no las personas encargadas de los cuidados que no reciben remuneración. Las prestaciones sociales se refieren a aquellas protecciones para personas en situaciones de vulnerabilidad que buscan atender desigualdades por razón de pobreza y exclusión. La CEPAL establece que los sistemas de protección social buscan "construir sociedades más justas e inclusivas, y a garantizar niveles mínimos de vida para todos" (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], s. f.).

² Esta interpretación de la perspectiva de género se puede ver en diferentes sentencias de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, por ejemplo, véase las sentencias SP919-2020, SP922-2020, SP931-2020, SP1270-2020, SP1729-2020, SP3002-2020, SP3274-2020, SP4624-2020, SP1289-2021, SP1793-2021, SP3614-2021, SP3583-2021, SP5451-2021 y SP849-2022.

Las responsabilidades de cuidado limitan el acceso que tienen las mujeres a algunas protecciones sociales, particularmente cuando se realizan en el trabajo informal o en los propios hogares. En estas circunstancias las mujeres y niñas por lo general se encuentran sin protección ante situaciones de enfermedad, embarazo, desempleo y vejez. Los indicadores analizados fueron: pensión pública; políticas de transferencias monetarias en relación con los cuidados; comidas en comedores escolares o cupones para alimentos para estudiantes; y programas de obras públicas sensitivas.

Uno de los indicadores aborda el tema de las pensiones de retiro en el trabajo no remunerado. Las pensiones de retiro son prestaciones esenciales para garantizar condiciones de vida mínimas durante la vejez. Las mujeres que se dedican al trabajo de cuidados no remunerado o en sus propios hogares por lo general no cuentan con protecciones sociales para la vejez y por lo tanto nunca pueden retirarse de estas labores, lo que afecta su salud y la dignidad de sus vidas.

En la investigación se evaluaron 20 criterios sobre el sistema público de pensiones. En total el indicador obtuvo 0 puntos, lo que representa un 0% del total de puntuación posible. Conforme a la métrica establecida en la Tabla de puntuación, un 0% implica un grado de transformación de 0 lo que indica que no existen políticas públicas al respecto. Los resultados indican claramente que en Puerto Rico no existen políticas públicas de protección social para las mujeres que se dedican al trabajo de cuidados informal o en sus propios hogares.

A las personas que trabajan en el sector informal no se les garantiza una pensión pública. Estas personas dependen de la asistencia gubernamental que es limitada y está condicionada a las aportaciones del gobierno de los Estados Unidos. Existen leyes que establecen un sistema de retiro para personas empleadas por el gobierno central, corporaciones públicas; en el empleo privado es opcional; y no existen leyes para las personas que trabajan en el sector informal. Esto implica que estas personas se encuentran sin protección alguna durante la vejez. Tampoco existen políticas públicas en Puerto Rico que protejan a las personas que no trabajan asalariadamente o que trabajan en el sector informal por razón de enfermedad, invalidez, edad avanzada, desempleo o fallecimiento.

Las medidas de austeridad impuestas por la Junta de Supervisión Fiscal afectan las pensiones de retiro de las personas empleadas del gobierno. Esto tiene un impacto también en los cuidados, en la medida en que estas personas tendrán que utilizar lo poco que recibirán en el cuidado de familiares que ya no recibirán dinero por los recortes. Estas medidas ponen a las personas encargadas del cuidado y a las personas que necesitan de cuidados en una situación precaria que afecta sus condiciones de vida. Eva Prados nos indicó:

[P]ero también tienes el caso de la que... de la pensionada, que misma decía, óyeme, parte de mi pensión se va a tener que ir a cubrir las necesidades de esta persona a quien yo, a mi esposo, a mi hermana, a mi mamá porque de repente su pensión se va a ver más afectada. Porque, por ejemplo, podemos tener personas de la empresa privada que van a tener que utilizar su pensión de la empresa privada para ayudar a su familiar para cubrir sus necesidades. Así que se encarece también la... o sea, esto va a implicar una, un... ay, no sé como decirle, pero un recorte de alguna manera también a las pensiones de las personas y las mujeres del sector privado que tengan sus propias fuentes de ingreso o el encarecimiento que eso va a significar para la vida del cuidador, que pues sabemos que en esa etapa los costos de salud son mayores. Estamos hablando de muchas hospitalizaciones, muchos medicamentos, un montón de cosas en esa etapa. Este...ya lo que tiene que ver con esos otros temas sí, relacionado a la deuda, tendría de nuevo pensar en qué expectativas hay de que eso requiera unos recursos económicos. (2022).

6. Lugares de trabajo que apoyan los cuidados no remunerados

En este ámbito se estudiaron las medidas que favorecen la conciliación entre la vida personal y la laboral. Las políticas públicas que establecen el derecho a las licencias por enfermedad, maternidad y paternidad, horarios flexibles, tiempo y espacio para la lactancia, medidas preventivas y de protección contra la violencia de género y centros de cuidado en los lugares de trabajo, tienen un efecto positivo en los trabajos de cuidado no remunerados que llevan a cabo los y las trabajadoras. Por ejemplo, el reconocimiento de las licencias por maternidad, paternidad y por enfermedad, y los esquemas de trabajo flexibles contribuyen a mejorar el equilibrio entre el trabajo remunerado o asalariado y las responsabilidades de cuidados no remunerados.

Por otro lado, el ofrecer flexibilidad a hombres y mujeres en su papel de cuidadores (tanto de niñas y niños como de adultos) facilita la redistribución del trabajo de cuidados y la conciliación

entre las responsabilidades del trabajo remunerado y las de los cuidados no remunerados. También favorece la salud física y mental de las trabajadoras y trabajadores y mejora la capacidad de los empleadores para contratar y retener mano de obra.

Se espera que las licencias remuneradas por maternidad y paternidad incentiven y apoyen un rol igualitario por parte de los hombres como proveedores de cuidados, redundando en el que las mujeres tengan acceso a empleos seguros y a tiempo completo, reduciendo a su vez la brecha salarial de género. Por lo que las licencias por maternidad y paternidad deben ser universales, y ofrecer cobertura a hombres y mujeres tanto en el sector formal como en el informal, independientemente de su sexo, identidad de género y orientación sexual, o de si son padres/madres biológicos o adoptivos.

Los indicadores estudiados para esta política fueron: licencia remunerada por enfermedad; licencia remunerada por maternidad y paternidad de carácter equitativo; horarios de trabajo flexibles; servicios de cuidado infantil en el lugar de trabajo; lactancia en el lugar de trabajo; prevención de la discriminación, el acoso y la violencia por razones de género en el lugar de trabajo.

En este ámbito seleccionamos dos indicadores: licencia de maternidad y paternidad y acceso a servicio de cuidado diurno para la niñez en el lugar de trabajo. Sobre el primer indicador evaluamos si las políticas públicas sobre licencias de maternidad y paternidad, reconocen las responsabilidades de los progenitores en el cuidado de sus hijos e hijas. Evaluamos si estas licencias proveen tiempo suficiente, remuneración adecuado, si son intransferibles y si incentivan el que tanto los hombres como las mujeres proporcionen los cuidados a sus hijos e hijas. Se entiende que mientras más igualitarias y generosas sean estas políticas, más facilitarán la redistribución del trabajo de cuidados entre hombres y mujeres.

La investigación evaluó 21 criterios sobre el indicador de licencia remunerada por maternidad o paternidad. En total el indicador obtuvo 4.5 puntos, lo que representa un 21% del total de puntuación posible. Conforme la métrica establecida en la Tabla de puntuación, un 21% implica un grado de transformación de 2. Esto significa que existen políticas públicas con potencial de ser transformadoras, pero no protegen a todas las poblaciones o la implantación es muy limitada; por lo que el nivel de transformación también lo es.

Existen políticas públicas sobre licencia remunerada por maternidad y paternidad, *Ley de Protección de Madres Obreras*, según enmendada, Ley Núm. 3 de 13 de marzo de 1942, y la *Ley para la Administración y Transformación de los Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico*, Ley Núm. 8-2017. Éstas solo cubren un periodo de descanso limitado y diferenciado por el plazo de tiempo de las licencias. En el caso de la licencia por maternidad, la ley provee un periodo máximo de descanso de ocho (8) semanas, puede extenderse cuatro (4) semanas adicionales para el cuidado y atención de la criatura recién nacida. La licencia por maternidad también está disponible en caso de una adopción. Si la persona adoptada cuenta con menos de cinco (5) años de edad, la empleada tendrá los mismos beneficios que se le reconocen a una empleada que ha parido. En el caso de una adopción de un hijo o hija de más de seis (6) años de edad, la licencia por maternidad se reduce a 15 días.

La licencia por paternidad es más limitada que la concedida a las madres obreras. Ésta provee un periodo de tiempo de descanso de 15 días al empleado, que se computa a partir de los siguientes eventos: la fecha del nacimiento de su hijo o hija; la fecha en que recibe en su núcleo familiar a un hijo o hija adoptada. Si el empleado adopta individualmente a una persona menor de cinco años, tendrá un periodo de ocho (8) semanas de descanso. En el caso de que la persona adoptada cuente con seis (6) años o más, el periodo de licencia de paternidad se reduce a 15 días. Si los trabajadores o las trabajadoras quisieran dedicar más tiempo del establecido por la ley para el cuidado de sus hijos o hijas, podrían solicitar una licencia sin sueldo por un periodo máximo de seis (6) meses.

Las licencias por maternidad y paternidad no están disponibles para quienes rinden servicios como contratistas independientes. La política pública contempla, además, la concesión de la licencia por complicaciones prenatales o posteriores al parto, parto prematuro, o muerte de la criatura previo a finalizar el periodo de la licencia. En el caso de un aborto, la empleada solo podrá utilizar la licencia por maternidad si el aborto le produce los mismos efectos fisiológicos que regularmente surgen como consecuencia de un parto, y de acuerdo a la certificación que emita el personal médico que la atendió. Por otro lado, la política no se expresa sobre la gestación por subrogación o algún otro método de reproducción asistida.

Las políticas públicas no disponen para la disponibilidad de esta licencia para las personas que trabajan en el sector informal. Las políticas públicas hacen referencia limitada a la estructura familiar

y no se expresan sobre la orientación sexual de la persona trabajadora. En el caso de la licencia por maternidad, la referencia que se utiliza es el sexo, ya que solo aplica a las mujeres.

El otro indicador seleccionado es el acceso a servicios de cuidado diurno a la niñez en o cerca del lugar de trabajo. Los servicios de cuidado diurno permiten reducir el tiempo de viaje al trabajo y redistribuir el trabajo de cuidados desde las familias al sector privado y al gobierno. Estas políticas deben garantizar que las instalaciones de los centros de cuidado sean asequibles y de calidad, ofrezcan espacios seguros para la niñez y cuenten con personal cualificado y adecuadamente remunerado. Es importante que quienes trabajan en el sector informal, que probablemente tengan menor acceso a centros de cuidados privados, también cuenten con este servicio en el lugar de trabajo.

La investigación evaluó 19 criterios sobre servicios de los centros de cuidado infantil en el trabajo. En total el indicador obtuvo 0.5 puntos, lo que representa un 3% del total de puntuación posible. Conforme a la métrica establecida en la Tabla de puntuación, un 3% implica un grado de transformación de 1. Esto significa que existe una política pública al respecto, pero no es transformadora.

Existe una política pública para el establecimiento de centros de cuidado diurno para la niñez preescolar en las oficinas gubernamentales, *Ley para la creación de centros de cuidado diurno para niños en edad preescolar en los Departamentos, Agencias, Corporaciones o Instrumentalidades Públicas del Gobierno de Puerto Rico* Ley Núm. 84-1999, según enmendada. Esta prestación no se extiende al sector laboral privado. Además, el acceso a los centros de cuidado en las oficinas gubernamentales se ha visto limitado por la falta de fondos para su administración y funcionamiento, provocando que las personas empleadas en el sector gubernamental se vean obligadas a costear el servicio privado.

En una vista pública ante la Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Laborales del Senado celebrada en enero de 2022, un representante de la Secretaria del Departamento de la Familia expresó que las agencias gubernamentales incumplen con el mandato de la Ley Núm. 84-1999 e indicó que esa agencia solo tiene cuatro centros de cuidado diurno para la niñez preescolar, tres de los cuales están en San Juan. Explicó que a pesar de que se crearon 13 centros de cuidado diurno en el Departamento de Educación, solamente queda uno abierto.

Un representante del Departamento de Educación explicó que los cierres se deben a la disminución de la matrícula de estudiantes, que ha provocado el cierre de escuelas, y a la falta de fondos recurrentes. Representantes de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, la Autoridad de Asesoría Financiera y de la Agencia Fiscal de Puerto Rico y de la Oficina de Administración y Transformación de los Recursos Humanos expresaron que no cuentan con centros de cuidado diurno porque no se ha presentado la necesidad de proveer el servicio. Por otro lado, la situación para las y los trabajadores públicos enfrenta el aumento en los costos de los centros de cuidado privados, algunos de los cuales vienen advirtiendo desde el 2022 sobre el alza en sus costos de matrícula y mensualidad debido a la inflación y al aumento del salario mínimo aprobado (Torres Nieves, V. M., 26 de enero de 2022 y Montalván Ríos, E., 30 de mayo de 2022).

7. Conclusiones

En esta sección presentamos un resumen de algunas de nuestras conclusiones :

A. La mayoría de las personas cuidadoras en Puerto Rico realizan las tareas de cuidados sin paga, en sus hogares o en la economía informal, sin seguridad ni beneficios laborales, de salud ni de pensión de retiro.

B. Las políticas públicas no reconocen, valoran, compensan ni están dirigidas a redistribuir el trabajo de cuidados que todavía recae mayormente en las mujeres.

C. Las políticas y normativas de protección a trabajadoras y trabajadores por lo general excluyen a las personas que se dedican al trabajo de cuidados remunerado en el sector informal o al trabajo de cuidados no remunerado.

D. Concluimos que no existen políticas públicas en Puerto Rico para ofrecer protecciones sociales para personas que se dedican al trabajo de cuidados remunerado en el sector informal ni para aquellas que realizan trabajos de cuidados no remunerados. Esto provoca que estas personas, en su mayoría mujeres, no cuenten con protecciones laborales tales como, licencias por maternidad y paternidad ni acceso a servicios de cuidado infantil en el lugar de trabajo .

E. Por otra parte, las normativas laborales existentes no propenden a la redistribución del trabajo de cuidados, sino a permitir tiempo adicional limitado, para que las mujeres que trabajan

asalariadamente puedan cuidar a sus familiares o personas a su cargo.

F. La crisis fiscal gubernamental y las medidas para atenderla priorizan en el pago de la deuda pública en lugar de establecer la asignación presupuestaria para la provisión de estos servicios esenciales.

G. La imposición de políticas neoliberales de austeridad y privatización reducen los servicios públicos y generan impuestos regresivos que afectan a toda la población, pero tienen un impacto agravado sobre las poblaciones que enfrentan situaciones de vulnerabilidad.

H. Las medidas de austeridad impuestas por las políticas neoliberales impulsadas por la Junta de Supervisión Fiscal y adoptadas por el gobierno de Puerto Rico, impactan directamente tanto el trabajo de cuidados no remunerado como el remunerado. Estas han encarecido o limitado los servicios esenciales como el servicio de energía eléctrica y el servicio de agua corriente o potable, lo que afecta de manera particular a las personas que ofrecen servicios de cuidado y aquellas que viven en áreas rurales con limitados recursos económicos.

I. La falta de servicios de cuidado para la niñez y para las personas envejecientes, provoca que estas necesidades de cuidado sean provistas por las familias, en particular por las mujeres.

J. De otra parte, estas medidas de austeridad también han implicado la reducción en el empleo público, lo que afecta la oferta de servicios gubernamentales.

Concluimos que, a pesar de que en Puerto Rico hay algunas políticas públicas sobre el trabajo de cuidados, éstas no protegen a las personas que prestan estos servicios de forma remunerada en el sector informal ni aquellas que lo realizan sin remuneración, por lo que el nivel de transformación que podrían alcanzar resulta ser limitado. Las políticas públicas no reconocen la contribución de todas las formas de trabajo; tampoco reducen las tareas de cuidado no remunerado para quienes las realiza, lo que les impide incorporarse a otros aspectos de la vida social, política y económica; no redistribuyen las tareas de cuidados equitativamente entre todos los sectores (mujeres, hombres, gobierno, sector privado, familias y comunidades); y no se brinda remuneración justa ni provee protecciones sociales a las personas que se dedican al trabajo de cuidado .

Referencias bibliográficas

- Acueductos Rurales Non-PRASA. (s. f.). Recuperado de <http://www.recursosaguapuertorico.com/Acueductos-NonPRASA.html>.
- Administración de Familias y Niños del Departamento de la Familia. (2010). Reglamento para la prestación del servicio de auxiliares en el hogar a personas de edad avanzada y adultos con impedimentos (Núm. 7931 de 18 de octubre de 2010), Sección 6.2, inciso 1.
- Autoridad de Acueductos y Alcantarillados de Puerto Rico (AAA). (1976). Ley 136 de 3 de junio de 1976. https://www.acueductospr.com/documents/20142/34603/ley_136_3jun76_enmenb.pdf/9e6a1a63-6a41-3e30-44c3-6524876abc9e?t=1573667549820.
- Carballo-Cueto, J. (noviembre de 2021). Un Análisis de la Inversión en la Educación Pública de Puerto Rico. Observatorio de la Educación Pública en Puerto Rico (CEMGAP), Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Recuperado de <https://filantropiapr.org/wp-content/uploads/2022/05/Estudio-2021-JCarballo.pdf>.
- Centro de Periodismo Investigativo. (2022, 9 de septiembre). Desalentador el proceso para formalizar los acueductos comunitarios. Recuperado de <https://periodismoinvestigativo.com/2022/09/desalentador-el-proceso-para-formalizar-los-acueductos-comunitarios/>
- CISS-Bienestar. (2022). Sistema Nacional Integrado de Cuidados de Uruguay. Recuperado de <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2022/02/sistema-nacional-integrado-de-cuidados-de-uruguay.pdf>.
- Coffey, C., Espinoza Revollo, P., Harvey, R., Lawson, M., Parvez Butt, A., Piaget, K., Sarosi, D., y Thekkudan, J. (2020). Tiempo para el cuidado. El trabajo de cuidados y la crisis global de desigualdad. Oxfam Internacional. Recuperado de <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620928/bp-time-to-care-inequality-200120-es.pdf>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (s. f.). Acerca de los sistemas de protección social. Recuperado de <https://dds.cepal.org/proteccionsocial/sistemas-de-proteccion-social/acerca>
- Confederación Sindical Internacional. (s. f.). Care Economy. Recuperado de https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/es_care_economy_-_v3.pdf.
- Constitución de Puerto Rico, 1 LPRA.
- Elson, D. (2017). Recognize, Reduce and Redistribute Unpaid Care Work: How to Close the Gender Gap (pp. 52-61). *Feminist Economics*, 23(1), 52-61. <https://doi.org/10.1177/1095796017700135>.
- González Baéz, M., Otón Olivieri, P., Reyes Gil, Y. y Vicente, E. (2024, febrero). Políticas Públicas y el Trabajo de Cuidados en Puerto Rico [Informe]. Recuperado de <https://www.inter-mujeres.org/informe-politicas-publicas-y-el-trabajo-de-cuidados-en-puerto-rico/> y <https://www.inter-mujeres.org/wp-content/uploads/2024/03/Anejo-2-Fuentes-de-Verificacion-Informe-Inter-Mujeres-Politicas-Publicas-y-el-Trabajo-de-Cuidados-en-Puerto-Rico.pdf>.
- Ley de Asignaciones Complementarias de Respuesta y Alivio por Coronavirus (Coronavirus Response and Relief Supplemental Appropriations, CRRSA), 2021, Ley Pública N.º 116-260, 27 de diciembre de 2020.
- Ley de Ayuda, Alivio y Seguridad Económica por Coronavirus (Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security, CARES), Ley Pública N.º 116-136, 27 de marzo de 2020.
- Ley de Protección de Madres Obreras, según enmendada, Ley Núm. 3 de 13 de marzo de 1942.
- Ley del Plan Estadounidense de Ayuda Económica (ARP) de 2021, Ley Pública N.º 117-2, 11 de marzo de 2021.
- Ley Núm. 76-2013. Ley del Procurador de las Personas de Edad Avanzada del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.
- Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977. Ley de Establecimientos para Personas de Edad Avanzada.

- Ley Núm. 121-2019. La Carta de Derechos de la Persona de Edad Avanzada de Puerto Rico.
- Ley Núm. 168-2000. Ley para el Fortalecimiento del Apoyo Familiar y Sustento de Personas de Edad Avanzada.
- Ley para la Administración y Transformación de los Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 8-2017.
- Ley para la creación de centros de cuidado diurno para niños en edad preescolar en los Departamentos, Agencias, Corporaciones o Instrumentalidades Públicas del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 84-1999, según enmendada. Recuperado de <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Recursos%20Humanos/84-1999/84-1999.pdf>.
- Ministerio de Desarrollo Social (Uruguay). (s. f.). Conoce el Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Recuperado de <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/comunicacion/publicaciones/conoce-sistema-nacional-integrado-cuidados>.
- Montalván Ríos, E. (30 de mayo de 2022). Los centros de cuidado infantiles aumentan sus tarifas. El Vocero. Recuperado de https://www.elvocero.com/economia/otros/los-centros-de-cuidado-infantiles-aumentan-sus-tarifas/article_475dc78a-dfa9-11ec-9464-0b6e8fdffca5.html.
- Normas para la organización y el funcionamiento general del Proyecto Refuerzo Académico Extendido 2022-2023. (26 de julio de 2022). <https://intraedu.dde.pr/Comunicados%20Oficiales/202207291655-Firmado.pdf>.
- Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe. (s. f.). Leyes de cuidado, que recoge la legislación de cuidado existente a nivel nacional y subnacional contenida en las cartas constitucionales y otros instrumentos legislativos. Recuperado de <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-cuidado>.
- Oficina del Procurador de Personas de Edad Avanzada. (2022). Perfil Demográfico de la Población de Edad Avanzada: Puerto Rico y el Mundo, 2022 (p. 21). Recuperado de <https://agencias.pr.gov/agencias/oppea/procuraduriaprogramas/Informacin/Perfil%20Demogr%C3%A1fico%20Personas%20Edad%20Avanzada%20%20PR%20y%20El%20Mundo%202022.pdf>.
- Organización Internacional del Trabajo. (2019). Resumen Ejecutivo: El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_633168.pdf.
- Organización Internacional del Trabajo. (2019). El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_737394.pdf.
- Oxfam, et al., Tabla de puntuación de las políticas de cuidados: Herramienta para evaluar el progreso de los países hacia un entorno de políticas propicio [Documento PDF]. Recuperado de <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621287/bp-care-policy-scorecard-240921-es.pdf;jsessionid=0232D236A12F3AEEC4CEF58098C3A536?sequence=16>.
- Oxfam. (2023). US Care Policy Scorecard: Assessing Federal Unpaid and Underpaid Care Policies in the US. Recuperado de: [https://www.oxfamamerica.org/explore/researchpublications/uscarescorecard/#:~:text=The%20US%20Care%20Policy%20Scorecard,unpaid%20care%20work%20\(UUCW\)](https://www.oxfamamerica.org/explore/researchpublications/uscarescorecard/#:~:text=The%20US%20Care%20Policy%20Scorecard,unpaid%20care%20work%20(UUCW)).
- Pautassi, L. (2018). El cuidado como derecho. Un camino virtuoso, un desafío inmediato. Revista de la Facultad de Derecho de México, 68(272), 719. <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2018.272-2.67588>.
- Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act of 2016, Pub. L. No. 114-187, 130 Stat. 549 (2016).
- Reglamento para el Licenciamiento y Supervisión de Establecimientos para el Cuidado de Personas de Edad Avanzada, Núm. 7507 de 14 de mayo de 2008.
- Reglamento para la prestación del servicio de auxiliares en el hogar a personas de edad

avanzada y adultos con impedimentos de la Administración de Familias y Niños del Departamento de la Familia, Núm. 7931 de 18 de octubre de 2010.

- Rico, M. N., & Robles, C. (2016). Políticas de cuidado en América Latina: Forjando la igualdad. Santiago: CEPAL.
- Torres Nieves, V. M. (26 de enero de 2022). Sin centros de cuidado para niños las agencias públicas. TODAS. Recuperado de <https://www.todaspr.com/sin-centros-de-cuidado-para-ninos-las-agencias-publicas/>.
- Torres Santana, A. (Ed.). (2021). Los cuidados: Del centro de la vida al centro de la política. Santiago: Friedrich-Ebert-Stiftung. Recuperado de <https://library.fes.de/pdf-files/bue-ros/chile/18037.pdf>.
- Valenzuela, M. E., Scuro, M. L., & Vaca Trigo, I. (2020). Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico remunerado en América Latina. Serie Asuntos de Género, N° 158 (LC/TS.2020/179). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).