



Oficina
Internacional
del Trabajo



Marcos de derechos humanos y laborales que promueven servicios de cuidado infantil para todos los trabajadores y las trabajadoras

Nota de políticas núm. 2 de la OIT y WIEGO

1. INTRODUCCIÓN

Hace cien años, el **Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919** (núm. 3) de la OIT fue el tercer convenio internacional del trabajo adoptado durante la primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en 1919. Esta norma internacional del trabajo es innovadora en muchos aspectos, y sentó las bases para instrumentos de derechos humanos y laborales posteriores sobre la protección de la maternidad, la seguridad social, y los servicios de cuidado infantil para todos los trabajadores y las trabajadoras.¹

Aunque en los cien últimos años han existido normas relativas a la protección de la maternidad, los avances siguen siendo lentos en lo que respecta a la extensión de la protección de la maternidad y a los servicios de cuidado infantil para las trabajadoras. La OIT estima que sólo el 41 por ciento de las madres de recién nacidos perciben prestaciones de maternidad (OIT, 2017), y que aproximadamente 1 000 millones de mujeres empleadas en la economía informal tienen un acceso escaso o nulo a la protección de la maternidad (OIT, 2018a). En los países de ingresos bajos y medios donde no existen servicios de cuidado infantil, las mujeres empleadas son las que suelen proporcionar cuidados no remunerados a los niños menores de seis años (ONU-Mujeres, 2015). La protección de la maternidad, incluido el acceso a la atención médica, y los servicios de cuidado infantil son componentes complementarios del sistema de protección social más amplio que las trabajadoras necesitan a fin de

mitigar los riesgos para sus ingresos y su empleo cuando tienen que cuidar de un infante. Las trabajadoras de la economía informal se exponen a mayores riesgos debido a sus ingresos bajos e irregulares, su acceso limitado a la cobertura de seguridad social y su incapacidad para pagar servicios de cuidado infantil de calidad.

Esta segunda nota de políticas de la serie sobre los servicios de cuidado infantil para los trabajadores y las trabajadoras de la economía informal pone de relieve los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes, incluidos los marcos de derechos humanos y las normas de derechos del trabajo, que apoyan la realización de la protección social – concretamente la protección de la maternidad y los servicios de cuidado infantil para todas las trabajadoras. Esto incluye a quienes tienen modalidades atípicas de empleo y a quienes trabajan en la economía informal, con miras a destacar la movilización de los trabajadores y las trabajadoras y el cambio de políticas a nivel nacional. Esta nota de políticas también examina como estos instrumentos jurídicos sirven de guía para las políticas de educación y desarrollo de la primera infancia que orientan los servicios de cuidado infantil en el plano nacional. Los marcos políticos sobre la educación y el desarrollo de la primera infancia tienen consecuencias importantes para el acceso de las trabajadoras a los servicios de cuidado infantil y para sus condiciones de trabajo en el sector del cuidado infantil.

¹ Los convenios y recomendaciones pertinentes son: la Recomendación sobre la protección de la maternidad (agricultura), 1921 (núm. 12); el Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103) y la Recomendación que lo acompaña, 1952 (núm. 95), y el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) y la Recomendación que lo acompaña 2000 (núm. 191).

2. MARCOS DE DERECHOS HUMANOS QUE ABORDAN LOS SERVICIOS DE CUIDADO INFANTIL

Los instrumentos internacionales de derechos humanos proporcionan un marco para promover, proteger y llevar a efecto los derechos laborales y los derechos de las mujeres y de los niños, y pueden utilizarse para orientar las discusiones, las reformas y el fortalecimiento de los marcos jurídicos nacionales. A este respecto, son pertinentes la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Juntos, estos instrumentos establecen los derechos de las madres, los trabajadores y las trabajadoras, las familias y los niños, así como la obligación de los Estados de garantizar el derecho a la protección social en general y, concretamente, el derecho a servicios de cuidado infantil y a la protección de la maternidad. Notablemente, los marcos de derechos humanos ponen de relieve la necesidad de garantizar servicios de cuidado infantil de calidad, con miras a redistribuir la responsabilidad desigual de las mujeres en lo que respecta al cuidado infantil con los hombres, los empleadores, el Estado y los proveedores de servicios privados (Razavi, 2007).

La **Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)** garantiza el derecho a la seguridad social en su artículo 22 y prevé, en su artículo 25, que:

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Aunque los servicios de cuidado infantil no se mencionan explícitamente, la Declaración hace referencia a un nivel de vida adecuado que asegure la salud y el bienestar de todos, haciendo particular referencia a la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los “servicios sociales necesarios”. Además, se subraya la protección específica en lo que respecta a “la infancia”, y la necesidad de garantizar “cuidados y asistencia especiales” y “protección social”.

En particular, el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)** establece el derecho de todas las personas a la seguridad social (artículo 9) que, se considera, comprende el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sean en efectivo o en especie, basadas, entre otras cosas, en el apoyo familiar insuficiente, especialmente para los hijos y en relación con su mantenimiento.² El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas entiende que dichas prestaciones son fundamentales para hacer realidad los derechos de los niños, que normalmente incluirían el alimento, el vestido, la vivienda, el agua y el saneamiento y otros derechos, según proceda, e insta a que se concedan a las familias sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos.³ El Pacto contempla asimismo el derecho de las madres trabajadoras a prestaciones de seguridad social (artículo 10,2) que, se considera, comprenden la licencia de maternidad para todas las mujeres, incluidas las que realizan trabajos atípicos, durante un período de tiempo razonable antes y después del parto.⁴ En lo referente a la protección médica de la maternidad, ésta debería comprender prestaciones médicas apropiadas para la mujer y el niño, incluida la atención en el período prenatal, durante el parto y en el período posnatal y, de ser necesario, la hospitalización. Por último, cabe señalar que el Pacto hace un llamamiento para la adopción de medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación por razón de filiación o cualquier otra condición (artículo 10.3).

La **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)** reconoce en su preámbulo que los servicios de cuidado infantil y la protección de la

² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 2008. Observación general No 19 sobre el derecho a la seguridad social (artículo 9) (doc. E/C.12/GC/19), párr. 2.

³ *Ibíd.*, párr. 18.

⁴ *Ibíd.*, párr. 19.



maternidad son derechos esenciales. Estos son condiciones sine qua non para llevar a efecto el derecho al trabajo y los derechos en el trabajo de las mujeres. En lo que respecta a la discriminación y a la función reproductiva de las mujeres (artículo 5), la Convención prevé que “una comprensión adecuada de la maternidad como función social” exige la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la crianza de sus hijos. Además, el artículo 11 indica que los servicios destinados al cuidado de los hijos son esenciales para permitir que las personas combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública:

“A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para: (...)

(c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños; (...)”

Apoyándose en estas normas fundamentales de derechos humanos, la **Convención sobre los Derechos del Niño (1989)** establece los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, a la salud y culturales específicos de los niños. Concretamente, el texto recuerda en su preámbulo que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales, y dispone en su artículo 3.2 que los Estados “se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar.” El Comité de los Derechos del Niño ha adoptado una concepción amplia de la expresión “protección y cuidado”, vinculándola con la idea general de velar por el bienestar y el desarrollo del niño.⁵

El Convenio establece un fuerte vínculo con la necesidad de permitir que los padres que trabajan garanticen el cuidado de sus hijos. En su artículo 18.3, sobre las responsabilidades parentales, el Convenio es explícito: “los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas.”

⁵ Comité de los Derechos del Niño. 2013. Observación general No 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1) (doc. CRC/C/GC/14).

⁶ Comité de los Derechos del Niño. 2013. Observación general No 16 sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño (doc. CRC/C/GC/16), párr. 44.

⁷ Comité de Derechos del Niño. 2013. Observación general No 15 sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24) (doc. CRC/C/GC/15).

Según el Comité, esta obligación también incluye la creación de condiciones de trabajo que ayuden a los padres y las madres que trabajan y a los cuidadores y las cuidadoras a cumplir con sus responsabilidades, en particular a través de políticas en el lugar de trabajo que tengan en cuenta las necesidades de las familias, la licencia parental, el apoyo y las medidas para facilitar la lactancia materna; el acceso a servicios de guardería de calidad, un salario suficiente para tener un nivel de vida adecuado, y la protección contra la discriminación y la violencia en el lugar de trabajo.⁶ El Comité también ha indicado que deberían adoptarse medidas especiales que apoyen a las madres en el lugar de trabajo por lo que refiere al embarazo y la lactancia natural, que fomenten los servicios de guardería viables y asequibles, y que promuevan el cumplimiento del Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), de la OIT.⁷

Los tratados internacionales relativos a los trabajadores migrantes y los refugiados también hacen referencia a la protección social y a la protección de la maternidad. **La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990)** prevé que todos los trabajadores migratorios y sus familiares gozarán, en el Estado de empleo, del mismo trato que los nacionales con respecto a la seguridad social. Tanto la **Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)** como la **Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954)** otorgan a los refugiados y a los apátridas respectivamente el derecho a la seguridad social, en particular con respecto a la maternidad.

En general, estos marcos de derechos humanos indican las obligaciones que tienen los Estados de:

- llevar a efecto el derecho a cuidados y asistencia en la crianza de los hijos;
- reconocer la responsabilidad mayor y desigual de las mujeres en cuanto al cuidado infantil, y la discriminación y desigualdad consiguientes a las que se enfrentan en el mercado de trabajo, en la vida pública y en los hogares, y
- proporcionar prestaciones de maternidad por la suspensión de ganancias durante el embarazo, el parto y el cuidado de niños pequeños, así como por la atención médica conexas.



3. GARANTÍAS DE CUIDADO INFANTIL Y DE MATERNIDAD CONTEMPLADAS EN LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO

Los derechos laborales se basan en la relación económica entre el Estado, los empleadores, y los trabajadores – sean asalariados o independientes. Protegen a los trabajadores y las trabajadoras en el contexto de una relación de poder desigual con los empleadores y el capital (Alfers, Lund y Moussié, 2017; Kolben, 2009), inclusive cuando esta relación se oculta (p.ej., el empleo encubierto o el empleo por cuenta propia económicamente dependiente) o es inexistente, en el caso de los trabajadores y las trabajadoras independientes (OIT, 2016a). Una de las principales fuentes internacionales de derechos del trabajo son las normas internacionales del trabajo de la OIT, compuestas de convenios, recomendaciones y protocolos. Los convenios de la OIT son tratados internacionales jurídicamente vinculantes que están abiertos a la ratificación y aplicación por los Estados Miembros.

Establecen normas mínimas de derechos, protecciones y garantías acordadas internacionalmente. Las recomendaciones de la OIT proporcionan orientación no vinculante y, a menudo, pueden complementar un convenio. Si bien los Estados pueden decidir no ratificar los convenios de la OIT, pueden apoyarse en ellos para orientar sus reformas, su legislación nacional y su aplicación, al igual que utilizarían las recomendaciones de la OIT.

Desde la adopción del Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919 (núm. 3), de la OIT, la Organización ha extendido, a través de instrumentos internacionales del trabajo posteriores, la protección de los trabajadores y las trabajadoras en relación con la maternidad y las responsabilidades de cuidado infantil (véase el cuadro 1).

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

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

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



4. NORMAS DEL TRABAJO PARA PROTEGER LOS INGRESOS DE LAS MUJERES DURANTE LA MATERNIDAD Y EL CUIDADO INFANTIL

La maternidad y el cuidado infantil pueden influir considerablemente en los ingresos de las mujeres a lo largo de sus vidas. Un análisis realizado por ONU-Mujeres basado en encuestas a hogares en 89 países concluyó que las mujeres en plena edad reproductiva (entre 25 y 34 años) tienen un 22 por ciento más de probabilidades que los hombres de vivir en la pobreza extrema (ONU-Mujeres, 2018). Una de las principales conclusiones de las discusiones en grupos temáticos con las mujeres ocupadas en la economía informal en varias ciudades del Brasil, Ghana, la India, Sudáfrica y Tailandia, es que las responsabilidades de cuidado infantil conducen a pérdidas económicas (Alfers, 2016). Por ejemplo, las vendedoras ambulantes y las recolectoras de residuos mencionaron que el cuidado infantil les impide trabajar en horas punta de actividad comercial, es decir, por la mañana temprano o por la noche. En Tailandia, las abuelas que trabajan a domicilio señalaron que cuidar de sus nietos interfería con su trabajo y ralentizaba su producción. Esto conducía a unos ingresos más bajos, ya que se les paga a destajo (un precio fijo por artículo producido).

El papel de las políticas de seguridad social, mencionado por primera vez en la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, es proteger a las personas contra esta pérdida de ingresos provocada por múltiples riesgos – entre ellos la maternidad y el cuidado infantil. El **Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)**, de la OIT, es un instrumento de referencia que identifica – entre las contingencias que forman parte de la definición internacionalmente aceptada de seguridad social – tanto la concesión de prestaciones familiares (parte VII) como un medio para abordar la responsabilidad de tener hijos a cargo, como las prestaciones de maternidad (parte VIII) en caso de embarazo, y sus consecuencias para las mujeres económicamente activas, y para las personas a cargo. Cabe señalar que las prestaciones de maternidad abarcan tanto las prestaciones dinerarias como la asistencia médica por maternidad, formando

ésta última parte integrante de la protección en caso de un estado de salud que requiera asistencia médica (parte II). El Convenio también establece los parámetros cualitativos y cuantitativos mínimos para la responsabilidad general de los Estados de asegurar el tipo y el nivel de las prestaciones, las condiciones de acceso a las mismas y su duración. En lo que respecta concretamente a las prestaciones familiares, el Convenio insta a que se concedan prestaciones monetarias o en especie, o una combinación de ambas, como pagos periódicos y el suministro de alimentos, vestido, vivienda y el disfrute de vacaciones o de “asistencia doméstica” que incluye el cuidado infantil (artículo 42). Éstas deben concederse hasta que el niño haya alcanzado la edad de quince años o hasta el final de la asistencia obligatoria a la escuela (si está establecida en una fecha posterior).⁸

La Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), de la OIT, complementa el Convenio núm. 102 de la OIT y proporciona orientación para colmar las lagunas en la seguridad social y lograr la cobertura universal mediante el establecimiento y mantenimiento de sistemas integrales en la seguridad social que cubran a toda la población, y no solamente a determinadas categorías de personas en edad activa. La Recomendación se centra generalmente en prevenir y reducir la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social y, al respecto, insta a los Estados a que prioricen al establecimiento de pisos nacionales de protección social como una manera de lograr una cobertura universal que, dando por lo menos unos niveles mínimos de protección, sea parte de un sistema que también proporcione niveles de protección más elevados. Dichos pisos de protección social deberían incluir garantías básicas de seguridad social que aseguren, como mínimo, el acceso efectivo a una atención médica esencial, incluida la atención a la maternidad, y una seguridad básica del ingreso durante todo el ciclo vital (es decir, para los niños, las personas en edad activa que no pueden obtener ingresos

⁸ El Convenio núm. 102 permite cierto grado de flexibilidad en relación con las ramas que son aceptadas por los Estados Miembros. A este respecto, cabe señalar que de los 58 Estados Miembros que lo han ratificado hasta la fecha, 33 han aceptado la parte VII (prestaciones familiares) y 40 han aceptado la parte VIII (prestaciones de maternidad), convirtiéndola en la tercera rama más aceptada junto con la asistencia médica y las prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional. Para más información sobre la situación relativa a la ratificación del Convenio núm. 102, véase: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=-NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312247 y <https://www.social-protection.org/gimi/ILO100Ratification.action?lang=ES>.



suficientes, en particular en caso de maternidad, y para las personas de edad (párrs. 4 y 5) (véase el recuadro 1)). En lo que concierne a la seguridad básica del ingreso para los niños, la Recomendación hace referencia a la necesidad de que la protección sea suficiente para asegurar el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y otros bienes y servicios necesarios (párr. 5). En relación con la atención médica, la Recomendación núm. 202 también indica la necesidad de brindar protección contra las consecuencias financieras derivadas del acceso a atención médica esencial, subrayando la necesidad de considerar la prestación gratuita de atención médica prenatal y posnatal a la población más vulnerable (párr. 8).

La Recomendación insta a los Estados Miembros a considerar la combinación más eficaz y eficiente de prestaciones y regímenes en el contexto nacional para proporcionar una seguridad básica del ingreso, en particular combinando las prestaciones monetarias y en especie, así como los sistemas financiados por medio de contribuciones e impuestos (párr. 9). Dichas garantías deberían estar establecidas por ley y revisarse regularmente a fin de asegurar una protección universal, sostenible y adecuada (párr. 7).

La Recomendación núm. 202 también establece los principios que deberían orientar la aplicación de la Recomendación, e inclusive la no discriminación, la igualdad de género y la capacidad de responder a las necesidades especiales, así como la universalidad de la protección basada en la solidaridad y en la inclusión sociales, incluidos quienes se encuentran en la economía informal. Desde una perspectiva de gobernanza, la Recomendación también se refiere a la necesidad de coherencia entre las políticas sociales, económicas y de empleo, y a la necesidad de servicios públicos de alta calidad que mejoren el desempeño de los sistemas de seguridad social, como aquellos relacionados con el cuidado infantil (párr. 3, a),d),e),l) y n)).

Varios instrumentos de la OIT también han extendido el acceso a la seguridad social a ciertas categorías de trabajadores y trabajadoras, incluidos los de los sectores agrícola, marítimo y pesquero, y los trabajadores y las trabajadoras migrantes, a domicilio, a tiempo parcial y domésticos⁹. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT también ha considerado que, con arreglo al principio de igualdad y de no discriminación, otros trabajadores y trabajadoras, como los trabajadores y las trabajadoras a tiempo parcial, domésticos y del sector informal, deberían estar cubiertos por la protección social (OIT, 2019).

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

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

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

⁹ Estos instrumentos de la OIT son: el Convenio sobre indemnización por accidentes del trabajo (agricultura), 1921 (núm. 12); el Convenio sobre las pensiones para la gente de mar, 1946 (núm. 71); el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143); el Convenio sobre el personal de enfermería, 1977 (núm. 149); el Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157); el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175); el Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177); el Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188); el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006 (MLC, 2006), y el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores doméstico, 2011 (núm. 189).



Para las trabajadoras de la economía informal, que a menudo tienen empleos mal remunerados, la pérdida o la reducción de sus ingresos debido a la maternidad y al cuidado infantil puede exacerbar su pobreza y exclusión social, y perpetuar la desigualdad de género. Así mismo, la falta de acceso a prestaciones por maternidad y prestaciones para el cuidado de los niños, junto con la necesidad de ingresos, puede dar lugar a que las mujeres empleadas en la economía informal no tengan otra opción que llevar consigo a sus hijos a su lugar de trabajo, lo que tal vez no redunde en el interés superior del niño. Por lo tanto, la concesión de protección social puede ser esencial no sólo para brindar protección a las trabajadoras de la economía informal, sino también para facilitar su transición a la economía formal. Así pues, la **Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), de la OIT** aborda la exclusión de los trabajadores y las trabajadoras ocupados en la economía informal de la protección de la maternidad, recomendando claramente a los Estados Miembros que extiendan, en la legislación y en la práctica, la seguridad social y la protección de la maternidad a todos los trabajadores y las trabajadoras de la economía informal (párr. 18), y que alienen la prestación de servicios de guardería y de otros servicios de atención con el fin de que las trabajadoras puedan buscar empleos más seguros en la economía formal (párr. 21).

Como se ha señalado anteriormente, el Convenio núm. 3 fue la primera norma de la OIT en abordar la protección de la maternidad. Fue adoptado como el resultado de la labor de promoción del primer Congreso del Trabajo de las Mujeres en 1919, que influyó en la dirección y visión de la OIT creada recientemente, al poner énfasis en la justicia de género y la igualdad sustantiva, más allá del enfoque proteccionista de los derechos de las mujeres (OIT, 2019). Este instrumento sienta un precedente importante en los derechos laborales y los derechos humanos, al afirmar que la maternidad, la salud materna, el parto y el cuidado de los hijos no incumben exclusivamente a las mujeres y sus hogares, sino que más bien son una responsabilidad

colectiva en todas las sociedades. **El Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) de la OIT** es la norma internacional del trabajo más actualizada sobre la protección de la maternidad. Es una revisión del Convenio núm. 3 (1919) y del Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103), que siguen en vigor en algunos países.¹⁰

El ámbito de aplicación del Convenio núm. 183 es muy amplio; es aplicable a todas las mujeres y niños, sin ninguna discriminación, concretamente a todas las mujeres empleadas, incluidas las que desempeñan formas atípicas de trabajo dependiente (artículos 1 y 2,1)). La protección de la maternidad también refleja un concepto amplio y global que incluye la licencia de maternidad remunerada, la atención médica materna e infantil, la protección del empleo y la no discriminación, la protección de la salud en el lugar de trabajo para las mujeres embarazadas y lactantes, y los ajustes para la lactancia en el trabajo. De manera análoga al Convenio núm. 102 y a la Recomendación núm. 202, el Convenio núm. 183 insta a que se concedan prestaciones médicas a la madre y su hijo, que deberán comprender la asistencia prenatal, la asistencia durante y después del parto, y la hospitalización cuando sea necesario.

En lo que respecta a la protección social, el Convenio prevé que las trabajadoras tendrán derecho a prestaciones monetarias durante una licencia de maternidad de una duración de al menos catorce semanas (artículos 4 y 6), con el fin de “[garantizar] a la mujer y a su hijo condiciones de salud apropiadas y un nivel de vida adecuado” (artículo 6). El Convenio núm. 183 insta a que las condiciones para tener derecho a estas prestaciones sean tales que la mayoría de las mujeres puedan optar a ellas. Sin embargo, cuando una mujer no reúna las condiciones exigidas para ello, se le deberían conceder prestaciones adecuadas con cargo a los fondos de asistencia social. El Convenio autoriza que la percepción de estos recursos esté sujeta al cumplimiento de ciertas condiciones de recursos exigidas (artículo 6).

¹⁰ El Convenio núm. 103 expandió las disposiciones del Convenio núm. 3, estableciendo el nivel de las prestaciones en dinero y de las prestaciones médicas relacionadas con la maternidad, y ampliando el alcance de la cobertura. Reafirmó la exclusión de los regímenes de responsabilidad del empleador como un medio para proporcionar seguridad social, lo que tiene grandes repercusiones en el empleo de las mujeres. Aunque está cerrado a nuevas ratificaciones, debido a la entrada en vigor del Convenio núm. 183, sigue vigente en 24 Estados Miembros.

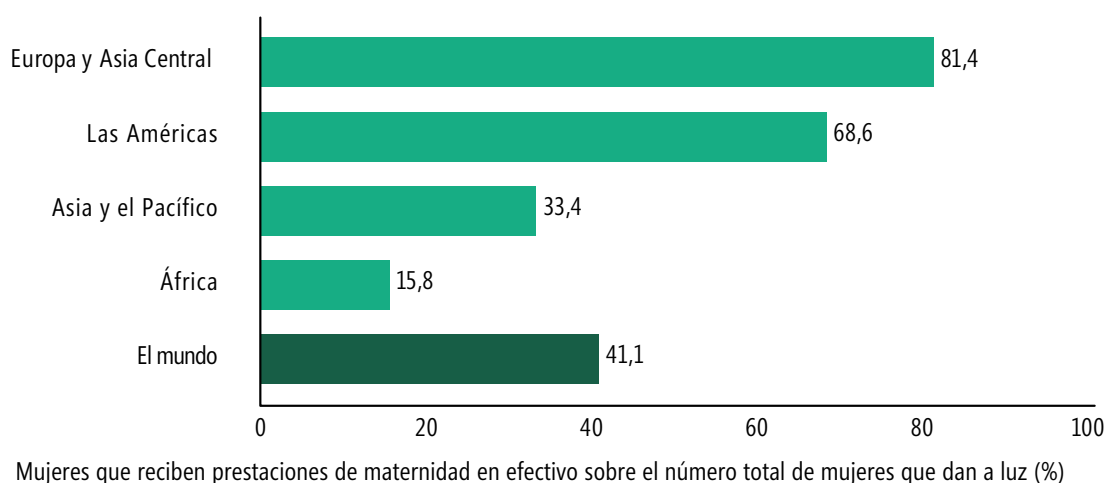


5. LA LAGUNA DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Aunque la mayoría de los países del mundo proporcionan cierta protección de la maternidad a las mujeres empleadas, la universalidad dista mucho de haberse logrado. En 2015, casi el 60 por ciento de las mujeres de recién nacidos no percibieron prestaciones, ya fueran contributivas o no contributivas (OIT, 2017). Persisten importantes brechas en el establecimiento de protecciones de la maternidad y se observan grandes

variaciones regionales (véase el gráfico 1). Las dos regiones que tienen la menor cobertura, Asia y el Pacífico (33,4 por ciento) y África (15,8 por ciento), también son las regiones que arrojan el porcentaje más elevado de empleo informal, y en las que las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de encontrarse en la economía informal (*ibid.*).

Gráfico 1. Cobertura efectiva de las madres de recién nacidos: porcentaje de mujeres que dieron a luz y percibieron prestaciones monetarias de maternidad (en porcentajes), por región, 2015 o último año disponible



Fuentes: Base de datos mundial de la OIT sobre protección social, basada en la Encuesta de Seguridad Social; ILOSTAT, World Population Prospects de las Naciones Unidas, y otras fuentes nacionales.¹¹

Los ingresos bajos e irregulares de la mayoría de las trabajadoras de la economía informal significan que éstas no pueden contribuir a las prestaciones por licencia de maternidad a través de regímenes de seguridad social. Si son trabajadoras asalariadas, como las trabajadoras domésticas, sus empleadores probablemente no contribuyan a su seguridad social si no existe un contrato de trabajo formal. Las trabajadoras independientes, como las vendedoras ambulantes, las recolectoras de residuos y las trabajadoras a domicilio, pueden verse excluidas de los

regímenes de seguridad social y, por ende, no pueden contribuir para la licencia de maternidad remunerada.¹¹

En Sudáfrica, por ejemplo, las trabajadoras domésticas tienen acceso a la protección de la maternidad a través del Fondo del Seguro de Desempleo. Las prestaciones por maternidad sólo están disponibles para las trabajadoras asalariadas cuyos empleadores contribuyen al fondo junto con su propia contribución (OIT, 2016b). Ello excluye a las trabajadoras

¹¹ La Base de datos mundial de la OIT sobre protección social está disponible en: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?resource.ressourceId=54629>



independientes tanto de la economía formal como de la economía informal, y conduce a la vulneración de los derechos humanos y laborales. La Comisión de Reforma Legislativa de Sudáfrica está contemplando los modos de extender la protección de la maternidad a las trabajadoras que no están cubiertas actualmente (South African Law Reform Commission, 2017). En algunos casos, las trabajadoras independientes pueden afiliarse a regímenes de seguridad social a título voluntario, como en Namibia o en la República Democrática Popular Lao. Sin embargo, la cobertura voluntaria suele llegar únicamente a una minoría de estas trabajadoras, al no existir políticas de apoyo para adaptar las contribuciones, las prestaciones y los procedimientos administrativos a las necesidades y circunstancias de las trabajadoras de la economía informal (*ibíd.*). Otros países, como Mongolia, utilizan una combinación de la seguridad social obligatoria y de la financiación a través de impuestos para garantizar, al menos, un nivel básico de protección para todas las trabajadoras (*ibíd.*).

Incluso en los casos en que hay cierto acceso a la protección de la maternidad, una protección que sea inadecuada para ayudar a la madre a mantenerse a sí misma y a su hijo puede tener un impacto en la duración efectiva de la licencia de maternidad. De hecho, el principal motivo por el que las mujeres se reincorporan al trabajo poco después del parto es la obtención de ingresos. Los estudios realizados con las comerciantes ambulantes y las trabajadoras domésticas en Sudáfrica y en la India demuestran que la mayoría de las mujeres se reincorporan al trabajo dos meses después del parto, mucho antes de las catorce semanas de licencia contempladas en el Convenio núm. 183 (Horwood et al., 2019). Las trabajadoras agrícolas que participaron en el Programa experimental de Prestaciones de Maternidad señalaron que habían trabajado hasta el parto y que habían regresado a los campos un mes después del parto, debido al escaso valor de las prestaciones por maternidad (OIT, 2016b; ONU-Mujeres y CDRA, 2018). Asimismo, las trabajadoras de la economía informal tal vez no continúen con la lactancia exclusiva durante los seis primeros meses como recomienda la Organización Mundial de la Salud, aunque sepan que es mejor para la salud de sus bebés (Horwood et al., 2019; Horwood et al., de próxima publicación).

Además, debido a las especificidades de la economía informal, las prestaciones por maternidad para cubrir la pérdida de ingresos durante este período no bastan para proteger a las mujeres. Las trabajadoras del sector informal también necesitan

una garantía de que podrán retomar su actividad económica después de la licencia de maternidad. Las comerciantes en Durban (Sudáfrica) mencionaron que, durante su licencia de maternidad, corrían el riesgo de perder el espacio comercial que les proporcionaba el municipio, por lo que tenían que reincorporarse al trabajo lo antes posible (Horwood et al., 2019). La protección a este respecto puede adoptar la forma de licencias de comercio para las vendedoras ambulantes y las comerciantes, de contratos de trabajo para las trabajadoras domésticas, y de contratos de proveedores para las trabajadoras a domicilio.

Muchos trabajadores y trabajadoras del sector informal no se benefician de prestaciones por hijos a cargo, a pesar del principio de universalidad enunciado en la Recomendación núm. 202. Al examinar las tasas mundiales de cobertura de las prestaciones por hijos a cargo, se observa que 1 300 millones de niños no están cubiertos; la mayoría de ellos se encuentran en África y Asia, donde se registran las tasas más altas de empleo informal (OIT, 2017). En los lugares en que existen prestaciones no contributivas por hijos a cargo, es probable que su escaso valor no cubra los costes del cuidado infantil para los trabajadores y las trabajadoras del sector informal (Patel, 2012).

Por lo tanto, es evidente que tanto las prestaciones por hijos a cargo como las prestaciones por maternidad son esenciales, pero no pueden lograr por sí solas la redistribución de las responsabilidades de cuidado infantil de las mujeres. Unos servicios públicos de atención médica que sean adecuados, accesibles y de calidad, tal como se insta en la Recomendación núm. 202, son necesarios para garantizar que las trabajadoras de la economía informal no retrasen o pospongan sus visitas a los centros de salud debido a las cuotas de usuario o al elevado coste de las primas del seguro médico. Esto tiene consecuencias para la salud prenatal y posnatal de las madres y para la salud de sus hijos. Una vez dan a luz, las trabajadoras de la economía informal necesitan acceder a servicios de cuidado infantil de calidad, públicos y gratuitos. Las trabajadoras de la economía informal pueden apoyarse en la Recomendación núm. 204, que menciona específicamente los servicios de guardería como una inversión necesaria para facilitar la transición de la economía informal a la economía formal (párr. 21). El acceso a servicios de cuidado infantil de calidad puede ayudar a alterar el ciclo de informalidad, pobreza y desigualdad que se exagera con los costes asociados a los centros de cuidado infantil privados, o a los vecinos o familiares que cuidan de los niños a cambio de pagos en efectivo o en especie (Alfers, 2016).



6. PREVENIR LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS MUJERES Y LA PENALIZACIÓN EN LA FUERZA DE TRABAJO

Paralelamente al marco de derechos humanos, la OIT, como organismo competente para establecer normas del trabajo, ha asociado progresivamente su preocupación por proteger a las mujeres y las familias (en particular durante la maternidad y en lo que respecta al cuidado infantil) con su preocupación por promover la igualdad entre hombres y mujeres (p.ej., a través de los principios de igualdad de trato y de igualdad de remuneración). El **Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156) de la OIT**, tiene por objeto asegurar la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres, encarando la discriminación a la que se enfrentan los trabajadores, y en particular las mujeres, en el mercado de trabajo, debido a la parte desproporcionada del trabajo de cuidados no remunerado que asumen, incluido el cuidado de los miembros del hogar. El Convenio se aplica a todas las ramas de actividad económica y a todas las categorías de trabajadores (artículo 2), y prevé que las responsabilidades familiares de los trabajadores no deberían limitar sus posibilidades de prepararse para la actividad económica y de ingresar, participar y progresar en ella (artículo 1).

El Convenio define las necesidades de los trabajadores con responsabilidades familiares en lo que concierne a las condiciones de empleo y a la seguridad social, a fin de lograr la igualdad de oportunidades y de trato (artículo 4). Ello está vinculado con unas condiciones más generales, incluidos la planificación comunitaria y el desarrollo o la promoción de servicios comunitarios, tales como los servicios y medios de asistencia a la infancia y de asistencia familiar (artículo 5).

La discriminación en el mercado de trabajo basada en a las responsabilidades familiares explica en parte por qué las mujeres en África, Asia y América Latina tienen más probabilidades que los hombres de estar ocupadas en formas atípicas de empleo y en la economía informal. En la economía informal, las mujeres tienen más probabilidades de ser trabajadoras por cuenta propia y trabajadoras familiares auxiliares, lo que puede ofrecerles más flexibilidad a la hora de gestionar su tiempo y de elegir dónde trabajan. Sin embargo, estas formas de empleo suelen conducir a unos ingresos más bajos, a un mayor riesgo de pobreza y a una falta de protección social (Chen, 2012; OIT, 2018a). La parte desigual del trabajo de cuidados no remunerado que asumen las mujeres reduce sus ingresos tanto a corto plazo como a lo largo de sus

vidas, ya que aceptan trabajos peor remunerados, pero más flexibles, y pasan de la economía formal a la economía informal, o a modalidades de trabajo menos seguras en la economía informal. Una vendedora de puerta a puerta en Ghana explica (Alfers, 2016, pág. 5):

Hace aproximadamente seis meses, tenía un trabajo como limpiadora, pero tenía que empezar a trabajar a las seis de la mañana y acababa a las seis de la tarde. La señora para la que trabajaba me llamó para preguntarme si iba a venir, porque ya eran las siete de la mañana. Le dije que quería llevar a mis hijos a la escuela antes de empezar a trabajar, pero me respondió que cada vez que llegara tarde me pagaría menos, por lo que decidí dejar este trabajo y buscar otro empleo.

Las condiciones de trabajo de las trabajadoras asalariadas ocupadas en el sector informal, como las trabajadoras domésticas migrantes o las que viven en el hogar del empleador, les impiden cuidar de sus propios hijos. En una encuesta realizada a las trabajadoras domésticas en la India, muchas mencionaron que sus empleadores no querían que llevaran a sus bebés al trabajo. Tenían que encontrar servicios de cuidado infantil alternativos cerca de sus hogares, y no podían continuar con la lactancia exclusiva durante los seis primeros meses (Horwood et al., de próxima publicación). Además, cuando los hijos crecen, es más difícil cuidar de ellos en el trabajo. Las trabajadoras a domicilio se quejaban de que cuidar de sus hijos pequeños mientras trabajaban ralentizaba su trabajo, lo que conducía a una menor productividad y podía ser peligroso para los niños debido a los materiales de trabajo peligrosos (Alfers, 2016).

Aunque las mujeres tal vez busquen un empleo más flexible en la economía informal, ésta no es una opción, sino más bien una respuesta a múltiples limitaciones y demandas en su trabajo, incluidas la necesidad de obtener unos ingresos, su responsabilidad desigual en cuanto al trabajo de cuidados no remunerado, la falta de oportunidades de trabajo decente y la ausencia de servicios de cuidado infantil públicos de calidad. Aunque los servicios de cuidado infantil se mencionan tanto en los marcos de derechos laborales como en los de derechos humanos, apenas están disponibles para los hogares con bajos ingresos en el hemisferio sur (OIT, 2018b).



7. TRADUCIR LOS DERECHOS RECONOCIDOS EN LA LEGISLACIÓN EN POLÍTICAS Y SISTEMAS DE CUIDADO INFANTIL

Las disposiciones en materia de derechos humanos y de derechos laborales para el cuidado infantil sientan las bases para las iniciativas de desarrollo mundiales, como los objetivos de la Campaña Mundial por la Educación y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.¹² Éstas han conducido a su vez a la proliferación de marcos políticos de educación y desarrollo de la primera infancia en todo el hemisferio sur (Pearson, 2015). Estos marcos pueden abarcar una gran diversidad de programas para el desarrollo de los niños, desde el período prenatal hasta los siete u ocho años de edad, en materia de salud, nutrición, educación, cuidados y protección del niño. Esto incluye políticas que promuevan cuidados parentales y centrados en la familia, programas de nutrición y de atención de salud, inversiones en la educación primaria y el establecimiento de centros de cuidado infantil. Estas iniciativas mundiales han orientado la ayuda de los donantes y han fomentado las inversiones nacionales en el ámbito de la educación y el desarrollo de la primera infancia. En 2001, sólo Mauricio y Namibia tenían políticas en la materia en África; en 2012, 23 de un total de 47 países habían formulado políticas de educación y desarrollo de la primera infancia, y 13 países más estaban elaborando nuevas políticas (Neuman y Deverececeli, 2012). Sin embargo, la atención se ha centrado en gran medida en las inversiones en la educación preescolar, y en mucho menor grado en los programas de cuidado infantil orientados a los bebés y los niños pequeños, los cuales también podrían facilitar la redistribución de las responsabilidades de cuidado de las mujeres y apoyar sus actividades generadoras de ingresos (OIT, 2018b).

Aun cuando han surgido nuevos marcos políticos de educación y desarrollo de la primera infancia en África, su puesta en práctica ha sido lenta e incompleta (Neuman y Deverececeli, 2012). Esto obedece, en parte, a que la inversión en cuidado infantil tal vez no sea una prioridad política fundamental para los gobiernos, a pesar de sus obligaciones legales y de haberse demostrado los resultados positivos para el desarrollo infantil, el empleo y los medios de subsistencia de las mujeres (Richter et al., 2017). Un estudio sobre las políticas de educación y desarrollo de la primera infancia en Asia y el Pacífico indica que los gobiernos nacionales tienen diferentes motivaciones para invertir en este

ámbito (Pearson, 2015). En algunos países, como Kirguistán, Uzbekistán y Mongolia, el principal objetivo es preparar a los niños para la educación formal, centrándose en los niños de 4 a 5 años de edad. En la India y en Sri Lanka, las inversiones gubernamentales fueron impulsadas por la necesidad de reducir la desnutrición y de mejorar los resultados en materia de salud y la estimulación y el aprendizaje tempranos de los niños de 0 a 3 años de edad. El hecho de que los marcos políticos de educación y desarrollo de la primera infancia se centren fundamentalmente en el niño significa que apenas se discuten las necesidades de cuidado infantil de las mujeres que trabajan en la economía informal, a pesar de considerarse que los niños a su cargo se cuentan entre los más vulnerables.

Los fundamentos de las inversiones en servicios de cuidado infantil también son sensibles a los cambios demográficos, al crecimiento económico y a la presión consiguiente sobre el trabajo de las mujeres – en términos tanto de su trabajo remunerado como de su trabajo de cuidados no remunerado (OIT, 2018b). Cabe subrayar el caso del Japón, dada su larga historia de servicios de cuidado infantil públicos, que datan de 1947. En los años 70, tras la recesión económica, el gasto público en programas de bienestar y de cuidado infantil se recortó (Peng, 2002). A su vez, el Gobierno promovió los valores familiares tradicionales con el objetivo de alentar a las mujeres a dejar de lado las oportunidades de trabajo remunerado y cuidar de sus hijos en el hogar. Sin embargo, en el decenio de 1990, cuando la disminución de las tasas de fertilidad y el envejecimiento de la población ejercieron más presión sobre las mujeres para que realizaran un trabajo remunerado y redujeran el tiempo dedicado al trabajo de cuidados no remunerado, el Gobierno aumentó nuevamente las inversiones públicas en servicios de cuidado infantil.

En tiempos más recientes, en Tailandia, la Asamblea Legislativa Nacional aprobó la nueva Ley de Desarrollo de la Primera Infancia, con el objetivo de destinar más recursos a los servicios de cuidado infantil. Aunque en los veinte últimos años las tasas de cobertura de la educación preescolar han aumentado de manera constante para los niños de 3 a 5 años de edad, existe una brecha

¹² Para más información sobre estas iniciativas, consúltese la Campaña Mundial por la Educación, en <https://www.campaignforeducation.org/en/what-we-do/policy-and-advocacy/archive/about-education-for-all/>, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en <https://sustainabledevelopment.un.org>.



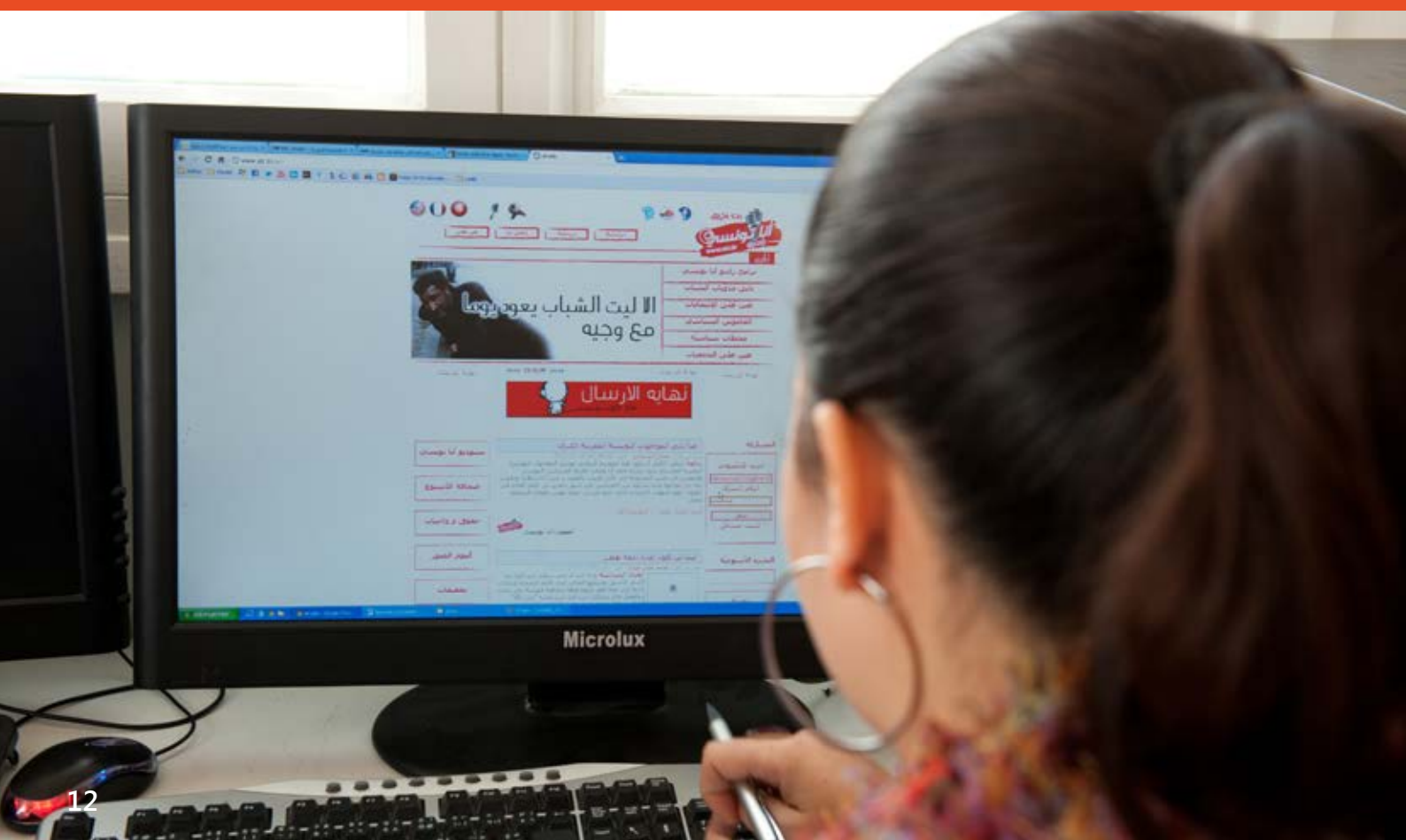
en los servicios de cuidado infantil para los niños de 0 a 3 años (UNICEF, 2019). Dado el envejecimiento de la población tailandesa, el Gobierno se propone invertir en la educación y el desarrollo de la primera infancia, con miras a lograr una fuerza de trabajo más productiva en el futuro que pueda mantener unas altas tasas de crecimiento económico para cubrir los costes crecientes de la atención médica y de las pensiones (*ibíd.*). Éstas consideraciones se centran en la tensión entre las actividades económicas de las mujeres y sus responsabilidades de cuidado infantil y pueden ser razones de peso para que los gobiernos inviertan en servicios de cuidado infantil. Sin embargo, dado que esta justificación no se basa ni está enmarcada en los derechos del niño, los derechos de las mujeres o los derechos laborales, durante las recesiones económicas y los cambios demográficos los gobiernos pueden revocar el compromiso de garantizar el derecho a unos servicios de cuidado infantil de calidad y a la no discriminación en el mercado de trabajo.

Estos ejemplos demuestran que los principales motivos de los gobiernos para invertir en el cuidado infantil forjan las políticas y determinan las partes interesadas que participan en su aplicación (Staab y Gerhard, 2010; Neuman y Deverececeli, 2012; Richter et al., 2017). La naturaleza multisectorial de los servicios de cuidado infantil insta a la participación de diversos ministerios, incluidos los ministerios de salud y de educación, y los ministerios responsables de los asuntos de la mujer y de la infancia. Dado que la protección de la maternidad, las políticas de licencia parental y las transferencias monetarias están vinculadas con los marcos políticos de educación y desarrollo de la primera infancia, y a menudo contempladas en los mismos, los ministerios de trabajo y de seguridad social también deberían participar en las discusiones y en

la aplicación. Esta coordinación compleja e integrada entre múltiples ministerios y a diferentes niveles de la administración pública plantea uno de los mayores retos para la aplicación exitosa de las políticas y programas de cuidado infantil. En respuesta, algunos países nombran un ministerio principal que colabora con otros sectores a través de un comité multisectorial. Otro enfoque consistiría en establecer un consejo central de alto nivel para coordinar la labor entre diferentes ministerios (Richter et al., 2017).

Al nivel de la sociedad civil, las organizaciones de derechos del niño a menudo dirigen la promoción de políticas y controlan el establecimiento de marcos políticos de educación y desarrollo de la primera infancia. Esto conduce a que el respeto de los derechos del niño ocupe un lugar central, aunque tal vez no se preste suficiente atención a que los derechos laborales garanticen la protección de la maternidad y servicios de cuidado infantil para todos los trabajadores y las trabajadoras, incluidos los que están ocupados en la economía informal. Las organizaciones de trabajadores basadas en la afiliación pueden influir en las políticas de cuidado infantil a través de las redes nacionales y regionales existentes de educación y desarrollo de la primera infancia, que están exigiendo mayores inversiones en servicios de cuidado infantil y en trabajos de cuidados de calidad, así como la colaboración con los gobiernos para diseñar programas de cuidado infantil y cursos de formación orientados a los proveedores de cuidado infantil.¹³ Las organizaciones de trabajadores deberían intervenir decididamente en estos espacios políticos, ya que el sector del cuidado infantil puede generar oportunidades de empleo, aunque este trabajo continúa estando infravalorado y sigue siendo realizado por las mujeres (OIT, 2018b; Staab y Gerhard, 2010).

13 Para más información, véase la Red de Especialistas en la Primera Infancia de los Países Africanos, disponible en: <https://africaecnetwork.org/>, y la Red Regional para la Primera Infancia de Asia y el Pacífico, disponible en: <https://arnec.net>.



8. TRABAJO DECENTE PARA LAS TRABAJADORAS Y LOS TRABAJADORES DOMÉSTICOS Y DEL CUIDADO INFANTIL

Las secciones anteriores muestran que la naturaleza de los servicios de cuidado infantil es esencial para mejorar el empleo de las trabajadoras de la economía informal, y para facilitar su transición a la economía formal. Sin embargo, los servicios de cuidado infantil propiamente dichos, como sector de empleo, plantean ciertas dificultades. Las mujeres están sobrerrepresentadas en el sector, en el que los salarios siguen siendo bajos y las condiciones de trabajo, inadecuadas, y en el que en muchos casos hay una falta de seguridad social. El trabajo de cuidado infantil se percibe a menudo como una extensión natural de la función de las mujeres como cuidadoras, por lo que se considera que requiere pocas calificaciones. En todo el mundo, los trabajadores y las trabajadoras del cuidado infantil y el personal docente de la educación preescolar tienen una categoría inferior y ganan menos que los docentes de la educación primaria, lo que refleja el escaso valor que se atribuye a su trabajo (*ibíd.*). Sus tasas de sindicalización también siguen siendo bajas y tienen menos probabilidades de que se escuchen sus voces en los sindicatos de docentes que representan a los sectores de la educación superior (OIT, 2018b). Los déficits de trabajo decente para los trabajadores y las trabajadoras del cuidado infantil y los docentes de la educación preescolar también reflejan la falta de inversión de los gobiernos en este sector, a pesar de los derechos reconocidos en la legislación a unos servicios de cuidado infantil.

Los servicios de cuidado infantil son pertinentes igualmente para el sector del trabajo doméstico, ya que estos trabajadores y trabajadoras también pueden prestar servicios de cuidado infantil como parte de sus responsabilidades. Una vez más, las mujeres están sobrerrepresentadas en el sector del trabajo doméstico, que

permanece con frecuencia en la economía informal y expone a las trabajadoras y los trabajadores domésticos al acoso, al abuso, a unos salarios bajos, a la falta de protección social y a unas condiciones de trabajo precarias de una forma específica. El **Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) de la OIT** establece garantías específicas de derechos laborales para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, y les apoya en la transición de la economía informal a la economía formal. Estas garantías incluyen su reconocimiento legal como trabajadores, el establecimiento de contratos de trabajo y el acceso a la seguridad social, incluida la protección de la maternidad. Las tasas de sindicalización entre las trabajadoras y los trabajadores domésticos están aumentando; en 2019, la Federación Internacional de Trabajadores del Hogar representa a 500 000 trabajadoras y trabajadores domésticos en 68 filiales establecidas en 55 países.

Las inversiones en servicios de cuidado infantil permiten brindar más oportunidades de trabajo decente en un sector que actualmente está infravalorado y que se caracteriza por unas condiciones de trabajo inadecuadas. Sin embargo, los marcos políticos nacionales de cuidado infantil que dependen de que las mujeres ofrezcan su tiempo voluntariamente o acepten unos salarios bajos en programas comunitarios de cuidado infantil o de comedores están devaluando las competencias, la formación y la remuneración adecuada que merecen estas trabajadoras. Las obligaciones de los Estados dimanantes de los derechos humanos y laborales de proporcionar servicios de cuidado infantil de calidad no pueden cumplirse a través del trabajo a bajo coste o no remunerado de las mujeres, que expone en mayor grado a las mujeres a la pobreza y la discriminación.



9. CONCLUSIÓN

Los marcos de derechos humanos y las normas internacionales del trabajo elaboradas por la OIT establecen el derecho a unos servicios de cuidado infantil para todos – incluidos los trabajadores y las trabajadoras y los niños. A pesar de la falta de servicios de cuidado infantil adecuados en los países de ingresos bajos, y de las lagunas en la cobertura de seguridad social, existen marcos jurídicos para apoyar las demandas de los trabajadores y las trabajadoras de servicios de cuidado infantil. Estos marcos también pueden orientar la formulación de políticas de cuidado infantil y de educación y desarrollo de la primera infancia que sean sensibles a los derechos tanto de los niños como de sus cuidadores. Para que los servicios de cuidado infantil de

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



10. BIBLIOGRAFÍA

- Alfers, L. 2016. *Our children don't get the attention they deserve: A synthesis of research findings from six member-based organizations of informal workers*, Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO) (Durban).
- ; Lund, F.; Moussié, R. 2017. “Enfoques de protección social para los trabajadores informales: Equiparación de los enfoques productivistas con los enfoques basados en los derechos humanos”, en *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 70, núm. 4, págs. 67–85.
- Chen, M. A. 2012. *La economía informal: definiciones, teorías y políticas*, Documento de trabajo de WIEGO, núm. 1 (Cambridge, MA).
- Horwood, C.; Haskins, L.; Alfers, L.; Masango-Muzindutsi, Z.; Dobson, R.; Rollins, N. 2019. “A descriptive study to explore working conditions and childcare practices among informal women workers in KwaZulu-Natal, South Africa: Identifying opportunities to support childcare for mothers in informal work”, en *BMC Pediatrics* (en prensa).
- Horwood, C.; Surie, A.; Haskins, L.; Luthuli, S.; Hinton, R.; Chowdhury, A.; Rollins, N. De próxima publicación. “How is breastfeeding perceived in the informal work environment? A qualitative study among working mothers in India and South Africa”, en *BMC Public Health*.
- Kolben, K. 2009. “Labor Rights as Human Rights?”, en *Virginia Journal of International Law*, vol. 50, págs. 449–484.
- Neuman, M.; Deverececeli, A. 2012. “Early childhood policies in sub-Saharan Africa: Challenges and opportunities”, en *International Journal of Child Care and Education Policy*, vol. 6:2, págs. 21–34.
- ONU-Mujeres. 2015. *El progreso de las mujeres en el mundo 2015–2016: Transformar las economías para realizar los derechos* (Nueva York, NY).
- 2018. *Hacer las promesas realidad: La igualdad de género en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Nueva York, NY).
- ; Centre for Development Research and Action (CDRA). 2018. *Invisible work, invisible workers: The sub-economies of unpaid work and paid work – Action research on women's unpaid labour* (Nueva Delhi).
- Organización Internacional del Trabajo. 2016a. *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects* (Ginebra).
- 2016b. *Maternity cash benefits for workers in the informal economy* (Ginebra).
- 2017. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (Ginebra).
- 2018a. *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente* (Ginebra).
- 2018b. *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico* (3a edición) (Ginebra).
- 2019. *Estudio General relativo a la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202): Protección social universal para la dignidad humana, la justicia social y el desarrollo sostenible*, Informe III (Parte B), 108ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2019 (Ginebra).
- Patel, L. 2012. “Poverty, gender and social protection: Child support grants in Soweto, South Africa”, en *Journal of Policy Practice*, vol. 11, págs. 106–120.
- Pearson, E.C. 2015. “Moving forward with early childhood care and education (ECCE) post-2015 in the Asia Pacific Region: an analysis of global and national policy goals”, en *International Journal of Child Care and Education Policy*, vol. 9:13 (acceso abierto).
- Peng, I. 2002. “Gender and generation: Japanese childcare and the demographic crisis”, en S. Michel y R. Mahon (eds.): *Child Care Policy at the Crossroads: Gender and Welfare State Restructuring* (Nueva York, NY, Routledge).



Razavi, S. 2007. *The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions, and Policy Options*. Gender and Development Programme Paper, núm. 3, UNRISD (Ginebra).

Richter, L.; Daelmans, B.; Lombardi, J.; Heymann, J.; Lopez Boo, F.; Berhman, J.R. et al. 2017. "Investing in the foundation of sustainable development: Pathways to scale up for early childhood development", en *The Lancet*, vol. 389, núm. 10064, págs. 103–118.

South African Law Reform Commission. 2017. *Maternity and paternity benefits for self-employed workers*, Research Proposal Paper, Project 143 (Pretoria).

Staab, S.; Gerhard, R. 2010. *Childcare Service Expansion in Chile and Mexico: For Women or Children or Both?* Gender and Development Programme Paper, núm. 10, UNRISD (Ginebra).

UNICEF. 2019. *Closing the gap in early childhood care for every child in Thailand*, artículo por June Santander, 2 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.unicef.org/thailand/stories/closing-gap-early-childhood-care-every-child-thailand> [5 de junio de 2019].

Esta serie de notas de políticas es una colaboración entre la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO). Laura Addati, del Servicio de Género, Igualdad y Diversidad (GED) e ILOAIDS, y Florence Bonnet, del Servicio de Mercados Laborales Inclusivos, Relaciones Laborales y Condiciones de Trabajo (INWORK), en la OIT, coordinaron este trabajo. Se agradece sinceramente la labor de la autora, Rachel Moussié (WIEGO), y de los numerosos colegas de la OIT en Ginebra y en las oficinas exteriores que realizaron comentarios y contribuciones perspicaces.

Sobre WIEGO

WIEGO es una red global enfocada en garantizar los medios de sustento de los trabajadores pobres, especialmente las mujeres, en la economía informal. Los trabajadores en la economía informal necesitan voz, visibilidad y validez. WIEGO crea cambios al aumentar las capacidades de organizaciones de estos trabajadores, aumentar la base de conocimientos, e incidir en las políticas locales, nacionales e internacionales. Visite: <http://espanol.wiego.org/>

Servicio de Género, Igualdad y Diversidad (GED) e ILOAIDS
Servicio de Mercados Laborales Inclusivos, Relaciones Laborales y Condiciones de Trabajo
Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad

Oficina Internacional del Trabajo (OIT)
4, Route des Morillons
CH-1211 Geneva 22 (Suiza)
Tel. +42 (1) 22 79 9 6730

www.ilo.org/care-economy
www.ilo.org/informal-economy

