



Políticas Públicas y el Trabajo de Cuidados

En Puerto Rico

MARILUCY GONZÁLEZ BÁEZ, PATRICIA OTÓN OLIVIERI,
YANIRA REYES GIL Y ESTHER VICENTE

POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL TRABAJO DE CUIDADOS EN PUERTO RICO

**Marilucy González Báez, Patricia Otón Olivieri,
Yanira Reyes Gil y Esther Vicente
Integrantes de INTER-MUJERES PUERTO RICO**

ÍNDICE

SECCIÓN	PÁGINAS
I. INTRODUCCIÓN	3
• Agradecimientos	4
II. MARCO TEÓRICO	6
III. METODOLOGÍA	16
• La Tabla de Puntuación de las Políticas de Cuidado	18
• Los métodos cualitativos utilizados por INTER-MUJERES	21
• Análisis del plan fiscal y las políticas adoptadas por la Junta de Supervisión Fiscal	22
• Proceso de puntuación y grado de transformación	24
• Puntuación de Indicadores.	25
• Grado de transformación	26
• Ley Núm. 82-2023 aprobada terminada la investigación de campo.	27
IV. ASPECTOS JURÍDICOS, POLÍTICOS Y SOCIOECONÓMICOS DE PARTICULAR IMPORTANCIA EN PUERTO RICO	29
• La situación jurídica y política entre Estados Unidos y Puerto Rico	29
• Situación socioeconómica, crisis financiera y democrática en Puerto Rico	34

V. HALLAZGOS PRINCIPALES COMUNES A TODOS LOS ÁMBITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EVALUADOS	41
VI. ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	51
VI. A. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS-SECCIÓN I. TRABAJO DE CUIDADOS NO REMUNERADO	51
• ÁMBITO DE POLÍTICA 1.1 Infraestructuras físicas de apoyo a los Cuidados	51
• ÁMBITO DE POLÍTICA 1.2 Servicios de cuidados	70
• ÁMBITO DE POLÍTICA 1.3 Prestaciones sociales relacionadas a los cuidados	136
• ÁMBITO DE POLÍTICA 1.4 Lugares de trabajo que apoyan los cuidados	153
	176
VI. B. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS - SECCIÓN II. TRABAJO DE CUIDADOS REMUNERADO	
• ÁMBITO DE POLÍTICA 2.1 Condiciones laborales y políticas salariales	176
• ÁMBITO DE POLÍTICA PÚBLICA 2.2 Normativas del lugar de trabajo	202
• ÁMBITO DE POLÍTICA 2.3 Protecciones para trabajadoras y trabajadores inmigrantes	217
• ÁMBITO DE POLÍTICA 2.4 Derecho de sindicación	223
VII. CONCLUSIONES	230
VIII. RECOMENDACIONES	260

INTER-MUJERES PUERTO RICO está constituida por cuatro profesoras de derecho e investigadoras. Las investigaciones y demás publicaciones se realizan de forma colectiva. Cada una de las integrantes de la organización aporta de igual forma al producto final. El orden de los nombres no refleja grado de participación en la investigación y se modifica en cada publicación para que todas puedan figurar como primera autora en alguna de las publicaciones.

Cómo citar este informe:

González Báez, Marilucy; Otón Olivieri, Patricia; Reyes Gil, Yanira; y Vicente, Esther; *Políticas Públicas y el Trabajo de Cuidados en Puerto Rico*, INTER-MUJERES PUERTO RICO 2023.

La investigación de este informe se realizó desde octubre de 2022 hasta octubre de 2023.

La fecha de publicación de este trabajo en formato de eBook y de PDF es febrero de 2024. Colaboraron en la misma las siguientes estudiantes de derecho, a quienes se extiende nuestro agradecimiento: Claudia Colón Sánchez, Debora Galarza Pomales y Carla Hernández Vidal.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL TRABAJO DE CUIDADOS EN PUERTO RICO

**Marilucy González Báez, Patricia Otón Olivieri
Yanira Reyes Gil y Esther Vicente**

I. INTRODUCCIÓN

INTER-MUJERES PUERTO RICO presenta la investigación *Políticas Públicas y el Trabajo de Cuidados en Puerto Rico* sobre el trabajo de cuidados remunerado, no remunerado o mal remunerado. El trabajo de cuidados es esencial en nuestra sociedad y se provee primordialmente por mujeres y niñas, sin compensación o mediante paga inadecuada. Esta situación afecta la salud física y mental de las mujeres y las niñas y tiene un impacto negativo en sus posibilidades de desarrollo social, educacional y económico, por lo que es causa de inequidad y discriminación. La comprensión de esta situación amerita una mirada interseccional que dé cuenta de las diferencias no solo entre hombres y mujeres, sino también de las que existen entre las mujeres de diversas edades, clases sociales, razas, etnias, orientaciones sexuales, identidades de género, diversidad funcional y estatus migratorio, entre otras.

Desde nuestra perspectiva el cuidado es un derecho y un trabajo, por lo que su atención adecuada requiere que el Estado atienda no solo los derechos de quienes trabajan en la economía del cuidado, sino que además provea soluciones a las necesidades de quienes requieren cuidados. El trabajo de cuidados es esencial para el funcionamiento de nuestras sociedades y economías y su función principal es proveer alimentación, limpieza, higiene, salud, compañía y espacios de esparcimiento. Todas las personas requerimos cuidados en mayor o menor grado durante nuestras vidas. Sin embargo, cabe resaltar que los cuidados son indispensables para la niñez, que amerita

además que se le provean oportunidades de formación y educativas. También lo es para las personas con diversidad funcional y para las personas adultas mayores. Mediante las atenciones adecuadas que brindan las personas cuidadoras ya sea en la familia, la comunidad o en los centros especializados en servicios de cuidados se abona al desarrollo humano y se posibilita y renueva la fuerza de trabajo necesaria para el bienestar general.

INTER-MUJERES PUERTO RICO es una organización sin fines de lucro, creada en el 2013, dedicada a la defensa de los derechos humanos y los derechos de las personas discriminadas por razón de sexo y género. Constituida por cuatro mujeres activistas, profesoras de derecho e investigadoras, INTER-MUJERES ha logrado aportar investigaciones y publicaciones sobre los problemas sociales y legales que aquejan a la sociedad puertorriqueña y su impacto diferenciado en las vidas de las mujeres.

Nuestra organización suple un espacio para la investigación, la educación, el análisis y la discusión de las normas jurídicas y de los procesos mediante los cuales se desarrollan y se implantan. Con una perspectiva desde los derechos humanos pretende profundizar en la investigación, en el conocimiento de problemas sociales y generar propuestas informadas para atenderlos. Aunque la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico provee un espacio a la oficina de INTER-MUJERES PUERTO RICO, esta es una entidad independiente y autónoma cuyas posiciones y propuestas en nada representan a la Universidad Interamericana de Puerto Rico como institución.

Agradecimientos. Realizamos la investigación que recoge este informe con apoyo de la organización internacional Oxfam. Agradecemos muy especialmente a Oxfam por facilitarnos el uso de la *Tabla de Puntuación de las Políticas de Cuidado: herramienta para evaluar el*

progreso de los países hacia un entorno de políticas propicio y permitírnos atemperarla a las necesidades particulares que identificamos. Muy particularmente agradecemos el acompañamiento de María Concepción, Rebecca Rewald y Rosario Castro, integrantes de Oxfam, quienes nos apoyaron durante el proceso de desarrollo del trabajo investigativo.

Tenemos una deuda de gratitud con Alondra Vicentí, Cristina Vázquez, Christine Abedaño, Gabriela Vélez, José Molinelli, Karina Cintrón, Luisa Sotero, Luisberto Ramos, Margarita Umpierre, Mariasofía Cruz y Rady Lugo, integrantes del grupo de estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico que nos brindó apoyo en el proceso de acopio de las fuentes de verificación utilizadas para evaluar las políticas públicas del gobierno central de Puerto Rico.

Isabel Ramos Hernández realizó una labor encomiable como asistente de investigación y mantuvo el archivo digital de todos los materiales relacionados al proyecto, a la organización de las tablas utilizadas para el acopio de las políticas públicas, las fuentes de verificación, así como en la coordinación de los grupos focales, las actividades con el grupo de estudiantes y muchas otras tareas que facilitaron el proceso de investigación y redacción de este informe.

Agradecemos también a la socióloga e investigadora Alice Colón Warren y a la licenciada Aleida Varona Méndez, profesora y ex-jueza del Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico, quienes hicieron la evaluación de pares del informe preliminar y nos ofrecieron motivación por el trabajo realizado, así como importantes recomendaciones y señalamientos que hemos incorporado al informe final y lo fortalecen.

La presentación del análisis y de los hallazgos de nuestra investigación se ha organizado de conformidad con las secciones sobre el trabajo de cuidados no remunerado y el remunerado,

así como los ámbitos de políticas públicas, los indicadores y los criterios establecidos en la Tabla de puntuación. Se trata de un análisis de las políticas públicas existentes en Puerto Rico y del impacto del proceso de reestructuración de la deuda pública mediante los mecanismos establecidos en la Ley PROMESA, cuyo alcance explicaremos más adelante.

II. MARCO TEÓRICO

El cuidado es transversal, 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 bienes esenciales para la vida como: alimentación, higiene, limpieza, acompañamiento, salud.¹ Por lo tanto, involucran activos económicos, físicos y emocionales. También incluye el trabajo doméstico, como cocinar y lavar la ropa; además de la supervisión y cuidado de la niñez mientras se llevan a cabo otras actividades domésticas en el hogar, o luego de realizar trabajo asalariado fuera del hogar.

El acercamiento a los cuidados, en tanto derecho humano, implica varias dimensiones: derecho a cuidar, a recibir cuidados, a proveer cuidados, al autocuidado y a no cuidar.² Ello requiere evaluar aspectos adicionales e independientes del trabajo asalariado formal. La comprensión integral de cómo se atiende el cuidado no debe limitarse a crear condiciones para que las mujeres puedan dedicar más tiempo al cuidado, tales como licencias de maternidad, sino que debe incluir acciones dirigidas a redistribuir las tareas de cuidado y responsabilizar a todas

¹ Rico, M. N., y C. Robles (2016). Políticas de cuidado en América Latina. Forjando la igualdad. Santiago: CEPAL.

² Torres Santana, Aylin (editora) (2021). Los cuidados. Del centro de la vida al centro de la política. Santiago: Friedrich-Ebert-Stiftung. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/18037.pdf>

las personas involucradas, incluyendo a las personas cuidadoras, a quienes reciben cuidados, los Estados, los sectores privados, las familias y las 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.³ Por lo general, el trabajo de cuidados no se valoriza. No obstante, 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.⁴

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

³ Coffey, C., *et al.* (2020). *Tiempo para el cuidado. El trabajo de cuidados y la crisis global de desigualdad*. Oxfam Internacional. Disponible en <https://www.oxfam.org/es/informes/tiempo-para-el-cuidado>

⁴ *Supra* nota 3, pág. 14.

compensación salarial no es lo que define el trabajo. El trabajo de cuidados se realiza a costa del tiempo, seguridad, salud y posibilidades de desarrollo de quienes lo realizan.

Se han establecido diversas formas de clasificar el trabajo de cuidados. Este puede ser directo, como es el cuidado de menores o personas adultas con condiciones de salud o en condiciones de vulnerabilidad. El trabajo de cuidados indirecto se refiere a aquellas acciones que son necesarias para la reproducción de la vida como el trabajo doméstico, la limpieza, la preparación de alimentos o la higiene. También se considera trabajo de cuidado indirecto la supervisión de personas que necesitan cuidados (menores, envejecientes o personas con condiciones de salud) mientras se llevan a cabo otras funciones. De manera que el trabajo de cuidados directo e indirecto se podrían llevar a cabo simultáneamente.⁵

Otra dimensión importante de los cuidados en tanto trabajo estriba en las condiciones en las que se presta. Es decir, al igual que ocurre cuando analizamos otros tipos de trabajo, es fundamental considerar si el trabajo de cuidados es remunerado, no remunerado o mal remunerado. Además de analizar las condiciones en las que se presta y la existencia o no de protecciones laborales para las personas que se dedican a este tipo de trabajos. En este estudio adoptamos las definiciones que ha provisto la Organización Internacional del Trabajo sobre estas dimensiones. El trabajo de cuidados remunerado se realiza a cambio de alguna compensación económica, salarios, honorarios, propinas, bienes o con ánimo de lucro. Estos pueden llevarse a cabo por diversos tipos de personas con o sin entrenamiento profesional u ocupacional, como personal de enfermería, personal médico, educadores o educadoras, trabajadoras o trabajadores domésticos o acompañantes, entre otros. El trabajo de cuidados no remunerado se refiere a

⁵ *Supra*, nota 1, pág. 6.

aquellos cuidados prestados sin recibir retribución económica a cambio.⁶ Estas tareas pueden prestarse en diversos lugares, tales como: la vivienda de la persona que cuida, la de la persona cuidada, hospitales, centros de atención a personas adultas mayores, centros de cuidado de la niñez, escuelas, centros comunales.

La mayoría de las personas que se dedican al trabajo de cuidados remunerado son mujeres en condiciones de vulnerabilidad, lo hacen en la economía informal fuera del alcance de las normas mínimas de empleo o de la seguridad y salud ocupacional. La Organización Internacional del Trabajo aprobó el *Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189)*⁷. Este convenio establece, entre otras cosas, que los países firmantes deben garantizar protección social y laboral a las personas empleadas en el servicio doméstico, incluyendo jornadas de trabajo, protección en enfermedad, periodos de descanso diarios y semanal, periodos de vacaciones, salarios justos, seguridad en el lugar de empleo, entre otras.

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.⁸ Por ejemplo, en República Dominicana se estableció un

⁶ OIT. (2018). El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente, (pág. xxx- viii). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_737394.pdf.

⁷https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C189

⁸Véase el informe de la Confederación Sindical Internacional, https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/es_care_economy_v3.pdf. Véase además la base de datos del Observatorio de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe que recoge la legislación de cuidado existente a nivel nacional y subnacional contenida en las cartas constitucionales y otros instrumentos legislativos. <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-cuidado>

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.⁹

El país que más adelantos ha experimentado en temas de protección social del trabajo de cuidados es Uruguay. Uruguay 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.¹⁰ Entre sus objetivos se encuentra formalizar y proteger los servicios a las personas que se dedican al cuidado.

La estrategia supuso un cambio de paradigma en tanto reconoció al cuidado como un derecho cuyo ejercicio está altamente condicionado por la desigualdad de género, el rol del Estado en su provisión y la necesidad de reducir la fragmentación de la oferta programática para lograr un abordaje integral centrado en las personas y en las comunidades. Las prestaciones incluyen espacios CEC para niñas y niños, como los Centros de Atención a la Infancia y a la Familia (CAIF) y las Casas Comunitarias de Cuidado; licencias familiares para trabajadores con hijos e hijas; servicios de día para personas mayores y servicios de atención personal para personas con dependencia severa. Además, el SNIC pone énfasis en los derechos laborales de las y los trabajadores del cuidado, a través de la regulación de las condiciones en las que realizan su trabajo y la generación de oferta de formación y capacitación.¹¹

Este sistema incluye normativas para garantizar el derecho al cuidado y la protección social de las personas cuidadoras como: licencias maternales, paternales, parentales y de cuidados, políticas para el balance vida-familiar-empleo, transferencias monetarias para

⁹ *Id.*, pág. 6.

¹⁰ <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/comunicacion/publicaciones/conoce-sistema-nacional-integrado-cuidados#:~:text=El%20Sistema%20de%20Cuidados%20comprende,encuentran%20en%20situaci%C3%B3n%20de%20dependencia>

¹¹ <https://igualdad.cepal.org/es/repository-of-policies-and-strategies/sistema-nacional-integrado-de-cuidados-uruguay-ejemplo-de>

cuidadoras, reconocimiento previsional, capacitación, programas de respiro y acompañamiento, normativa laboral y de seguridad social para cuidadoras remuneradas.¹² 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 trabajo de cuidados no remunerado-trabajo de cuidados remunerado”, 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 Organización Internacional del Trabajo establece:

La cantidad desigual, y a menudo considerable, de trabajo de cuidados no remunerado realizado fundamentalmente por las mujeres y las niñas provenientes de grupos socialmente desfavorecidos limita tanto su disponibilidad para un empleo remunerado como el tipo y la calidad de los empleos a los que pueden acceder. Este es particularmente el caso cuando el Estado, el mercado o el sector sin ánimo de lucro no ofrece opciones de cuidado accesibles, asequibles y de calidad. En efecto, la falta de opciones de cuidado adecuadas es uno de los principales obstáculos para la participación de la fuerza de trabajo femenina ...

Sin embargo, la carga desproporcionada del trabajo de cuidados no remunerado afecta asimismo al número de horas dedicadas al trabajo remunerado, lo que se traduce en una “penalización en la participación en la fuerza de trabajo vinculada con la maternidad” ... lo que también afecta al salario y los ingresos de las cuidadoras y cuidadores no remunerados. Este conjunto de condiciones desfavorables tiene otras consecuencias: crea brechas de género en los ahorros y los activos, impone más restricciones al poder de toma de decisiones de las mujeres en el hogar, limita el acceso de estas últimas a la protección

¹² <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2022/02/sistema-nacional-integrado-de-cuidados-de-uruguay.pdf>

social (incluidas las pensiones de vejez) y, en última instancia, limita su goce general de los derechos humanos. Además, el trabajo de cuidados no remunerado reduce la capacidad de las mujeres y de otros proveedores de cuidados no remunerados para ejercer su “voz” en los procesos de toma de decisiones, y limita su acceso a los mecanismos existentes y potenciales de representación y a los procesos de acción colectiva.¹³

Las responsabilidades de cuidado tienen una relación estrecha con la pobreza.¹⁴ En hogares empobrecidos hay más presencia de menores, lo que implica un aumento en la demanda de cuidados que no pueden proveerse comprando los servicios. A mayor sobrecarga de hijos o hijas, mayor demanda de cuidados, lo que implica limitaciones en la participación de quienes proveen el cuidado en el mercado laboral. Esto se agrava en hogares monoparentales con jefatura de mujeres que enfrentan una mayor probabilidad de encontrarse en situaciones de pobreza.

La relación entre las responsabilidades de cuidado y la pobreza se demuestra en un estudio publicado en 2022 realizado por Estudios Técnicos y comisionado por United Way Puerto Rico, *Estudio sobre el perfil, situación actual y aspiraciones de las mujeres en Puerto Rico, 2022*. El estudio concluye, entre otras cosas, que el porcentaje de familias en Puerto Rico con ingresos bajo el nivel de pobreza es de 39.2%. Sin embargo, cuando se trata de familias lideradas por una mujer como jefa de familia, el porcentaje aumenta a 56.8%. La situación es aún más alarmante cuando se consideran las familias lideradas por mujeres que tienen a su cargo menores de 18 años. En estos casos el porcentaje de familias bajo el nivel de pobreza aumenta a 70.6%.¹⁵

¹³ *Supra*, nota 7, pág. 10.

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Estudio sobre el perfil, situación actual y aspiraciones de las mujeres en Puerto Rico, 2022*, disponible en: <https://unitedwaypr.org/wp-content/uploads/2023/03/ESTUDIO-MUJER-Y-EQUIDAD-UWPR-2022.pdf>

Algunas estudiosas del tema indican 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.¹⁶ Uno de los fenómenos sociales que influyen en esta crisis es el envejecimiento demográfico; es decir, el 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.

En su informe *Tiempo para el Cuidado*, OXFAM establece que la distribución desigual de las responsabilidades del cuidado impone desigualdades económicas y de género. Esta responsabilidad afecta la disponibilidad de tiempo, afecta la salud y bienestar y limita la capacidad de las mujeres de acceder a oportunidades de estudio, trabajo asalariado, satisfacer sus necesidades básicas y participar en actividades políticas, sociales o culturales.¹⁷ Se ha llamado *pobreza del tiempo* al fenómeno de que hay ciertas personas que tienen demasiadas responsabilidades remuneradas y no remuneradas, lo que limita el tiempo que tienen para su propio bienestar. ONU Mujeres se refiere a una propuesta conceptual de la pobreza de tiempo desarrollada por Anitzel Merino que demuestra que las restricciones de tiempo impuestas por las responsabilidades del cuidado “particularmente en el caso de las mujeres, quienes generalmente

¹⁶ *Supra* nota 3.

¹⁷ Parvez Butt A., Coffey C., Espinoza Revollo P., Harvey R., Lawson, M., Piaget K., Sarosi D. y Thekkudan J. (2020). *Tiempo para el cuidado: El trabajo de cuidados y la crisis global de desigualdad*. Oxfam Internacional. <https://www.oxfam.org/es/informes/tiempo-para-el-cuidado>, pág. 16.

soportan una carga total de trabajo mayor que la de los hombres y afrontan limitaciones no solo de tiempo, sino culturales y espaciales, para incorporarse a actividades económicas productivas y a empleos de mejor calidad.”¹⁸

Esta investigación se basa en un acercamiento al trabajo de cuidados que lo plantea como un factor determinante de la desigualdad y la subordinación, que a su vez se alimentan de la división sexual del trabajo y de la atribución a las mujeres y a las niñas de las tareas de cuidado de la niñez, de las personas con diversidad funcional, las adultas mayores y las que sufren dolencias de salud. 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. Laura C. Pautassi explica este fenómeno de la siguiente manera:

Uno de los puntos centrales, pocas veces señalado, se concentra en [la] división sexual del trabajo y del tiempo como principal reproductor de la desigualdad en la región. Ya han transcurrido varias décadas en que las mujeres se han insertado masivamente en el mercado de trabajo remunerado, con escaso impacto sobre [las] dinámicas distributivas: no solo que los ingresos salariales son menores en comparación con los varones –a nivel regional las mujeres perciben solo el 83.9% de los salarios que obtienen los varones-, sino que se encuentran sobrerrepresentadas en los trabajos informales, de baja calificación y también en los hogares en situación de pobreza. A su vez, en un grado significativo muchas mujeres no disponen de ingresos propios, [lo] que les impide el ejercicio de su autonomía económica, pero no significa que no trabajen, sino que lo hacen de manera no remunerada.¹⁹

¹⁸ Merino, A. y Arce, M., (2015). Cuaderno De Trabajo Pobreza Y Tiempo: Una Revisión Conceptual. Instituto Nacional de las Mujeres, INMUJERES; Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, ONU Mujeres, 2015. <https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/Documentos/Publicaciones/2015/01/ONU%20MujeresPobreza%20de%20tiempo.pdf>

¹⁹ Laura Pautassi, El cuidado como derecho. Un camino virtuoso, un desafío inmediato, Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo LXVIII, Número 272, Septiembre-Diciembre 2018, pág. 719. <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2018.272-2.67588>

Esta autora plantea que las inequidades se profundizan si se analizan las responsabilidades de cuidado al interior de los hogares en los que, al igual que en otros contextos, los varones escasamente han asumido su responsabilidad. La evidencia empírica es ineludible: tal como muestran las encuestas del uso del tiempo, es notoriamente mayor la participación de las mujeres en el trabajo de cuidados no remunerado.

Es importante, además, señalar que 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.²⁰

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

²⁰ M. E. Valenzuela, M. L. Scuro e I.Vaca Trigo, “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), 2020.

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.²¹

Desde esta mirada nos acercamos a la investigación sobre las políticas públicas del gobierno de Puerto Rico que inciden de diversa manera sobre el trabajo de cuidados. En su mayoría, las políticas públicas se centran en ofrecer protecciones a quienes desempeñan las tareas de cuidado remunerado. Sin embargo, no atienden la necesidad de que desde múltiples espacios gubernamentales se garantice el derecho al cuidado; por ejemplo, mediante el establecimiento y mantenimiento de la infraestructura adecuada, el ofrecimiento de atención universal a la salud, la creación de procesos educativos que promuevan la equidad de género y la prevención de la enfermedad y de la violencia. A continuación detallamos la metodología utilizada para analizar la naturaleza y el alcance de las políticas públicas adoptadas en Puerto Rico.

III. METODOLOGÍA

La investigación se realizó utilizando el instrumento *Tabla de Puntuación de las Políticas de Cuidado: herramienta para evaluar el progreso de los países hacia un entorno de políticas propicio*.²² En atención a la situación particular de Puerto Rico, donde se han exacerbado situaciones que afectan particularmente a las mujeres, a las personas vulnerables,

²¹ *Supra*, nota 1, pág. 9.

²² *Supra* nota 1.

como el estudiantado de educación especial y a las personas de la comunidad LGBTIQ+²³, el grupo de investigadoras de Inter-Mujeres añadió los siguientes indicadores al ámbito de la política pública 1.2 sobre servicios de cuidados: educación a estudiantes (5-15 años); servicios de cuidados 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. También se añadió al ámbito de política pública 1.4 sobre lugares de trabajo que apoyan los cuidados, el indicador servicios de prevención, intervención y protección contra la violencia de género.

Aparte del instrumento diseñado y provisto por Oxfam, hemos incorporado dos métodos de investigación cualitativa mediante grupos focales con mujeres dedicadas al trabajo de cuidados remunerado y no remunerado y con representantes de organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos de las mujeres. También realizamos cuatro entrevistas semiestructuradas a personas expertas sobre la situación socioeconómica y el marco jurídico que enfrenta Puerto Rico.

Un grupo de estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana se incorporó a los trabajos en la primera fase de la investigación y búsqueda de la evidencia necesaria para completar la *Tabla de Puntuación de las Políticas de Cuidado*. Algunas de las estudiantes se desempeñaban como asistentes de investigación de las profesoras y otros participaron como parte del programa PRO-BONO de la Facultad de Derecho. Las integrantes de

²³ Para esta investigación LGBTIQ+ se refiere a las letras que identifican al colectivo que incluye personas: lesbianas (l), gays (g), bisexuales (b), trans (t), intersex o intersexuales (i), queer (q) y + a cualquier persona que no se sienta incluida en los grupos anteriores y tampoco se identifica con el binomio femenino-masculino.

INTER-MUJERES PUERTO RICO, todas profesoras de Derecho, ofrecimos un taller preparatorio interactivo al grupo de estudiantes y supervisamos su trabajo de investigación que se presentó en una reunión celebrada al final del semestre académico de agosto a diciembre de 2022.²⁴

La Tabla de Puntuación de las Políticas de Cuidado. Esta es una herramienta práctica para medir y seguir los progresos y compromisos gubernamentales en torno a las políticas que tienen impacto directo en el servicio y el derecho al cuidado. Facilita hacer acopio de información y datos útiles para establecer los elementos clave del conjunto de políticas públicas favorables para los cuidados. Fue elaborada mediante un esfuerzo colaborativo entre organizaciones y personas expertas que trabajan en la agenda de cuidados a nivel nacional, regional y global. Participaron en el proceso Oxfam, el Centro Internacional de Investigación sobre la Mujer (ICRW, por sus siglas en inglés) - 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 y Youth Alive! Kenya.²⁵

La Tabla de puntuación contiene un conjunto de indicadores y preguntas para evaluar de forma sistemática los procesos de creación, promulgación e implantación de las políticas públicas pertinentes al cuidado. Los indicadores, las preguntas y los criterios parten de una

²⁴ En el grupo de estudiantes participaron: Alondra Vicentí, Cristina Vázquez, Christine Abedaño, Gabriela Vélez, José Molinelli, Karina Cintrón, Luisa Sotero, Luisberto Ramos, Margarita Umpierre, Mariasofia Cruz y Rady Lugo.

²⁵ *Supra* nota 1, pág. 3.

definición del trabajo de cuidados amplia que incluye el trabajo remunerado y el no remunerado que atiende:

[E] *cuidado directo* de personas, . . . el cuidado de menores o personas adultas enfermas o vulnerables; *el cuidado indirecto* o trabajo doméstico, como cocinar y lavar la ropa; y la *supervisión*, como cuidar de un niño o niña mientras se llevan a cabo otras actividades domésticas.²⁶

Además, la Tabla de puntuación incorpora elementos que permiten considerar la desigualdad de género y el impacto del sistema patriarcal, así como la interseccionalidad de factores dimanantes de las condiciones de pobreza y la discriminación por razones de género, orientación sexual, identidad de género, raza, origen étnico, nacionalidad, estatus migratorio, y clase social. Esta herramienta se ha elaborado en el marco de las 5Rs que persigue: (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 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 trabajadoras y los trabajadores de cuidados.²⁷

La Tabla de puntuación se divide en tres secciones: la Sección 1 ausulta las políticas públicas sobre el trabajo de cuidados no remunerado; la Sección 2 sobre el trabajo de

²⁶ *Id.* pág. 6.

²⁷ *Id.* pág. 10.

cuidados remunerado y la Sección 3 sobre las políticas públicas intersectoriales. El grupo de INTER-MUJERES optó por realizar el estudio de las secciones 1 y 2, puesto que la Sección 3 se refiere en gran medida a la cooperación internacional y los instrumentos de derecho internacional aplicables a los cuidados, aspectos que no dependen – por razones que se explicarán más adelante – de las autoridades gubernamentales de Puerto Rico.

En cada una de estas secciones se evalúan indicadores específicos que permiten detectar si las políticas públicas atienden aspectos importantes relacionados al trabajo de cuidados. El impacto transformador de las políticas públicas se evaluó a base de los siguientes indicadores que a su vez se dividen en criterios y preguntas específicas:

Existe una política pública de Puerto Rico – se trata de políticas públicas que destinan recursos en forma de dinero (incluyendo ingresos), servicios o tiempo a las personas que proporcionan cuidados o a quienes los necesitan.

Accesibilidad y alcance – si las políticas públicas son universales; si garantizan que haya disponibilidad y accesibilidad a prestaciones adecuadas y equitativas para todas las personas (especialmente aquellas que tienen mayores probabilidades de quedar relegadas), con el fin de ofrecer al conjunto de la población servicios similares de gran calidad, así como generosas transferencias.

Presupuesto y administración – si las políticas públicas están acompañadas de un sistema fiscal progresivo y justo, además de políticas monetarias con perspectiva de género y políticas climáticas justas, y si están integradas en el conjunto de las políticas económicas y sociales.

Reglamentación y seguimiento – si las políticas públicas garantizan que el gobierno sea quien tenga la responsabilidad general y primordial en esta materia al reconocer los cuidados como un bien social, desempeñar una función destacada al establecer prestaciones y definir la calidad de los servicios, regular el mercado, y actuar como entidad de financiamiento central, además de ser proveedor directo y empleador de personal de cuidados en el sector público.

Diseño e impacto – si las políticas públicas se basan en la representación y el diálogo social, si se incluye en las evaluaciones y decisiones políticas a las personas que reciben cuidados, a las que los proporcionan de manera no remunerada y a las trabajadoras y

trabajadores remunerados; si están dirigidas a transformar las relaciones de género y abordan otras dimensiones de las desigualdades como la raza, el origen étnico, la diversidad funcional, lugar de procedencia, la orientación sexual o la identidad de género con el fin de garantizar que respondan a las necesidades y expectativas de estos sectores.²⁸

Cada indicador se evalúa conforme a criterios que prestan atención a grupos y poblaciones con la mayor probabilidad de ser desatendidos y excluidos. La Tabla de puntuación también contiene criterios dirigidos a medir si las políticas públicas incorporan estrategias para recoger los datos desglosados por características tales como: edad, género, orientación sexual, creencias religiosas/casta/origen étnico o raza, ingresos, discapacidad, situación migratoria, y ubicación urbana o rural. De otra parte, hay criterios que persiguen 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.²⁹

Los hallazgos y resultados de la investigación se presentan en este informe de conformidad con las secciones y ámbitos de políticas públicas incluidos en la Tabla de puntuación. El análisis de cada ámbito de política pública se realizó partiendo del texto de las políticas públicas existentes y de la información provista por las participantes en los grupos focales y las personas expertas entrevistadas mediante los métodos cualitativos diseñados y utilizados por las autoras.

Los métodos cualitativos utilizados por INTER-MUJERES. La investigación se llevó a cabo también mediante grupos focales con cuidadoras y organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres y entrevistas a personas expertas. Estos métodos se condujeron

²⁸ *Id.* págs. 18-19.

²⁹ *Id.* pág. 32.

utilizando como guía los temas atendidos en la Tabla de puntuación. De esta forma se logró recoger información sobre la efectividad y la implementación de las múltiples leyes y reglamentos que inciden sobre los cuidados. Esta información resulta muy valiosa puesto que procede de la experiencia vivida por personas cuidadoras ubicadas tanto en la zona urbana, en Loíza, un pueblo costero cercano a la zona metropolitana de Puerto Rico; como en la rural de Aibonito y pueblos cercanos, ubicados en la zona central montañosa del país. En este informe no se identifica por nombre a las participantes en los grupos focales conforme al acuerdo de confidencialidad establecido y a las reglas pertinentes a la investigación con sujetos humanos.

Análisis del plan fiscal y las políticas adoptadas por la Junta de Supervisión Fiscal. Las investigadoras consideramos que el estudio de las políticas públicas del gobierno de Puerto Rico estaría incompleto sin analizar el plan fiscal y las políticas adoptadas por la Junta de Supervisión Fiscal establecida por el Congreso de Estados Unidos para atender la quiebra del gobierno de Puerto Rico por la imposibilidad de pagar la deuda pública. Mientras el equipo de estudiantes realizaba el acopio de información sobre las políticas públicas, las integrantes de INTER-MUJERES realizamos cuatro entrevistas semiestructuradas individuales con las personas expertas. Participaron en las entrevistas, 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 Prado, 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.

Mediante las entrevistas se auscultó cómo el proceso de reestructuración de la deuda pública afecta las políticas públicas y las áreas contenidas en la Tabla de puntuación. Las entrevistas con las cuatro personas expertas en la situación financiera, social, política y económica de Puerto Rico, brindaron al estudio un marco claro sobre el impacto de las crisis financiera, medioambiental y de democracia en que se desenvuelven las vidas de la población en Puerto Rico. Esta información permitió visibilizar el impacto de estas crisis sobre el trabajo y el derecho al cuidado, los servicios esenciales y las vidas de las mujeres.

Entre los meses de febrero y marzo de 2023 se llevaron a cabo tres grupos focales, dos con mujeres que realizan trabajos de cuidado y uno con representantes de cinco organizaciones sin fines de lucro dedicadas a proveer servicios a mujeres y a la defensa de las mujeres trabajadoras. En los grupos focales participaron dieciocho (18) cuidadoras y cinco representantes de las organizaciones Taller Salud, Matria, Organización Puertorriqueña de la Mujer Trabajadora (OPMT), Centro de la Mujer Dominicana y Casa Juana de Comercio. En este informe no se incluyen los nombres de las mujeres que participaron en los grupos focales para garantizar la confidencialidad que amerita este tipo de método investigativo y que las investigadoras nos comprometimos a proteger.

Más adelante en este informe se incluye un análisis detallado de cada sección de la Tabla de puntuación, de los diversos ámbitos estudiados, al que se unen las manifestaciones

de las cuidadoras y defensoras de derechos que participaron en los grupos focales y las aclaraciones y datos provistos por las personas expertas entrevistadas. En este informe se realiza una triangulación de los resultados de los diversos métodos investigativos utilizados en el estudio.

Proceso de puntuación y grado de transformación. Las investigadoras revisamos, añadimos y analizamos las fuentes de verificación para todos los criterios de los indicadores, según el ámbito de política pública. Las fuentes de verificación utilizadas fueron: la Constitución de Puerto Rico; leyes; reglamentos; órdenes ejecutivas o administrativas; informes gubernamentales; estudios publicados; reseñas en páginas de internet de las agencias gubernamentales y artículos de prensa. El estudio se limitó a evaluar el abordaje del gobierno central de Puerto Rico al derecho al cuidado y al trabajo de cuidados; no incluye las normas y programas de los 78 municipios del país. Tampoco se consideró legislación de Estados Unidos aplicable a Puerto Rico porque el estudio se enfocó en la legislación de nuestro país y porque un grupo de investigación liderado por Oxfam realizó un estudio sobre las políticas públicas del gobierno federal de Estados Unidos titulado *US Care Policy Scorecard Assessing Federal Unpaid and Underpaid Care Policies in the US*, publicado en julio de 2023.³⁰

Dividimos la Tabla de puntuación entre las cuatro investigadoras y luego en reuniones grupales verificamos las fuentes y asignamos la puntuación correspondiente a las políticas públicas. Para cada ámbito de política pública, calificamos los criterios por indicador, hasta completarlos todos.

³⁰[https://www.oxfamamerica.org/explore/researchpublications/uscarescorecard/#:~:text=The%20US%20Care%20Policy%20Scorecard,underpaid%20care%20work%20\(UUCW\)](https://www.oxfamamerica.org/explore/researchpublications/uscarescorecard/#:~:text=The%20US%20Care%20Policy%20Scorecard,underpaid%20care%20work%20(UUCW))

Puntuación de Indicadores. Evaluamos y asignamos puntuación a cada criterio por indicador mediante la siguiente escala:

Escala de puntuación Indicadores	
Sí cumple	1
Cumple parcialmente	0.5
No cumple	0
No Aplica	N/A

En los criterios evaluados se incorporaron los siguientes conceptos dirigidos a analizar el carácter transformador de las políticas públicas y se utilizaron las siguientes definiciones basadas en los conceptos incluidos en la Tabla de puntuación,³¹ atemperados al contexto de Puerto Rico:

Personas desatendidas y excluidas - mujeres, jóvenes y personas mayores, trabajadoras y trabajadores informales, hogares monoparentales, grupos étnicos/ racializados, personas con diversidad funcional, personas de bajos ingresos, migrantes, personas sin hogar, personas refugiadas, personas de zonas rurales, y personas LGBTIQ+.

Datos desglosados – características que deben incluir los datos desglosados: edad, género, orientación sexual, identidad de género, origen étnico, raza, ingresos, diversidad funcional, situación migratoria, ubicación (contexto urbano/ rural).

Consulta a mujeres y/o grupos de defensa de los derechos de las mujeres de diversos orígenes - en términos de edad, orientación sexual, identidad de género, origen étnico, raza, ingresos, discapacidad, situación migratoria, ubicación urbana o rural y tipo de organización.

Luego de calificar cada criterio por indicador del ámbito de política pública, sumamos la puntuación total obtenida. La puntuación total equivale al número de respuestas en las que se

³¹ Supra, nota 22 pág. 66

calificó numéricamente como “sí (1)” o “parcialmente (0.5)” y “no (0)”. Una vez obtenido el total por cada indicador, dividimos este entre el número total de criterios aplicables al ámbito de política estudiado. Si las investigadoras consideramos que un criterio era inaplicable, se le asignó N/A y este no se contó para el promedio obtenido por el indicador. Luego del cálculo del promedio (suma de puntuación por criterios/el número de criterios evaluados) se multiplicó este número por 100, para obtener el porcentaje del indicador.

Grado de Transformación. Utilizamos la escala de los significados de los porcentajes y las puntuaciones provista por Oxfam, para determinar el grado en que la política tiene un carácter transformador. Redefinimos los significados de las puntuaciones número 2 y 3 de dicha escala con el fin de resaltar aún más la diferencia entre estas.³² A continuación, la tabla utilizada para calificar el grado de transformación de cada ámbito de política pública analizado:

³² Los significados de las puntuaciones 2 y 3 de la tabla de OXFAM, respectivamente, leían de esta forma: “[e]xisten políticas al respecto y son transformadoras, pero de manera muy limitada” y “[e]xisten políticas al respecto y son transformadoras, pero de manera limitada.”

Tabla 1: Grado de Transformación por Puntuación y Porcentaje

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.

Ley Núm. 82-2023 aprobada terminada la investigación de campo. El 8 de agosto de 2023 se aprobó en Puerto Rico la Ley Núm. 82-2023, titulada *Ley sobre la Política Pública del Cuidado Informal del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*.³³ Esta Ley, de acuerdo a sus disposiciones, persigue: establecer la política pública sobre el trabajo de cuidados informal; crear una carta de derechos de la persona que ofrece cuidados de manera informal; establecer un registro de cuidadores informales y permitir que las personas cuidadoras informales certificadas

³³ Ley Núm. 82 de 8 de agosto de 2023, en adelante, Ley Núm. 82-2023, *Ley sobre la Política Pública del Cuidado Informal del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*.

puedan solicitar un cambio de itinerario de trabajo en sus empleos aunque no tengan un horario de trabajo de treinta (30) horas semanales y sin haber cumplido el término de un (1) año en el empleo, según requiere la ley actualmente, entre otras medidas. Sin embargo, define a la persona necesitada de cuidados como adulto mayor; es decir, no incluye a las personas menores de edad que reciben cuidados o a las adultas que no se definen como adultas mayores.

Esta medida legislativa delega en el Departamento de la Familia de Puerto Rico la función de poner en vigor las disposiciones establecidas; entre otras, desarrollar reglamentación y establecer el registro, así como el ofrecimiento de formación a las personas que realizan trabajo de cuidados de manera informal. Asigna, además funciones a otras entidades gubernamentales que manejan asuntos relacionados. Dispone que dentro de un período “no mayor de dieciocho (18) meses siguientes a su vigencia el 8 de agosto de 2023, todas las agencias, departamentos, municipios, corporaciones y demás entidades del Estado Libre Asociado de Puerto Rico deberán revisar su autoridad estatutaria actual, sus reglamentos administrativos, políticas y procedimientos para asegurarse que estos no sean inconsistentes o estar en conflicto con los propósitos de esta ley”.³⁴

El Departamento de la Familia de Puerto Rico enfrenta serios problemas para cumplir con las demás funciones que se le han delegado por ley; entre otras, la de proteger a la niñez y a la adolescencia del maltrato.³⁵ Conforme resaltaremos en el análisis de las políticas públicas ya existentes en Puerto Rico, tanto este Departamento como otras agencias gubernamentales han

³⁴ *Id.*, Artículo 13.

³⁵ Metro Puerto Rico, *Sin Atender el 69% de los referidos de maltrato al Departamento de la Familia*, 5 de noviembre de 2021, <https://www.metro.pr/pr/noticias/2021/11/05/sin-atender-el-69-de-los-referidos-de-maltrato-al-departamento-de-la-familia.html?outputType=amp>; Candida Cotto, *El Departamento de Familia, otra institución que no funciona*, Claridad, 17 de enero de 2023, entre otros.

visto sus presupuestos mermados debido a la bancarrota gubernamental y los planes de ajuste de la deuda adoptados. Tampoco cuentan con personal suficiente con el conocimiento especializado necesario para hacer realidad las políticas públicas que inciden sobre el trabajo de cuidados. No podemos incluir en este informe y como parte de nuestra investigación aspectos sobre la política pública enunciada en la Ley Núm. 82-2023 debido a su fecha de vigencia y a que desconocemos si será implantada o cómo será implantada. Sin embargo, procede mencionar que es un paso en el proceso de dar reconocimiento al trabajo de cuidados informal.

IV. ASPECTOS JURÍDICOS, POLÍTICOS Y SOCIOECONÓMICOS DE PARTICULAR IMPORTANCIA EN PUERTO RICO

La situación jurídica y política entre Puerto Rico y Estados Unidos.³⁶ Procedemos a presentar de forma breve la situación política y jurídica de Puerto Rico y a explicar la relación con Estados Unidos, así como el impacto de esta sobre los derechos y las políticas públicas. Puerto Rico fue adquirido por los Estados Unidos como resultado de la Guerra Hispano-Cubano-Americana de 1898. El Tratado de París de 1898 entre Estados Unidos y España ratificó la sesión de Puerto Rico a Estados Unidos. Tras cuatro siglos de dominio imperialista de España, el país pasó a manos de otro poder imperial. El Artículo 9 del Tratado de París dispone que todo lo relativo a los derechos y a la condición de los habitantes de Puerto Rico será determinado por el Congreso de Estados Unidos.

Tras varios incidentes judiciales y políticos sobre el estatus colonial de Puerto Rico, el Tribunal Supremo de Estados Unidos estableció la doctrina del territorio no incorporado por

³⁶ Esta sección incluye información publicada por una de las autoras del estudio, a saber: Esther Vicente, Capítulo 10, *La gestación por subrogación en Puerto Rico*, en: Nicolás Espejo Yaksic, Claire Fenton-Glynn, Fabiola Lathrop Gómez y Jens M. Scherpe (eds.), *LA GESTACIÓN POR SUBROGACIÓN EN AMÉRICA LATINA*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México y Cambridge Family Law (CFL) págs. 311-344.

medio de los llamados Casos Insulares. Puerto Rico se definió por dicho tribunal como un territorio no incorporado de los Estados Unidos, lo que implica, según dicho foro, que “*pertenece a, pero no es parte de, los Estados Unidos*”.³⁷ El Tribunal Supremo de Estados Unidos reafirmó que los territorios, como Puerto Rico, están sujetos a los “poderes plenos” del Congreso bajo la Cláusula Territorial de la Constitución de los Estados Unidos. Esa disposición lee: “El Congreso tendrá poder para disponer de y formular todas las reglas y reglamentos necesarios relacionadas con el territorio u otra propiedad que pertenezca a los Estados Unidos”.³⁸ Fue en el ejercicio de esos poderes plenos que el Congreso de los Estados Unidos estableció el primer gobierno civil de Puerto Rico bajo el dominio estadounidense en 1900, tras un gobierno militar estadounidense desde 1898. Posteriormente, en 1917, el Congreso de Estados Unidos extendió la ciudadanía americana a los residentes y a las personas nacidas en Puerto Rico. El gobernador del país era nombrado por el presidente de Estados Unidos. No fue hasta 1947, luego de múltiples reclamos, que el Congreso aprobó legislación que le permitió al pueblo puertorriqueño elegir su propio gobernador.

Como consecuencia del proceso internacional de descolonización de los pueblos sujetos a otros países, de las acciones del sector nacionalista en denuncia del coloniaje y ante las críticas que le lanzaban los líderes del movimiento internacional, Estados Unidos autorizó a Puerto Rico,

³⁷ *Downes v. Bidwell*, 182 U.S. 244 (1901); *Balzac v. Porto Rico*, 258 U.S. 298 (1922). Para análisis a fondo de los Casos Insulares, véanse Efrén Rivera Ramos, *THE LEGAL CONSTRUCTION OF IDENTITY: THE JUDICIAL AND SOCIAL LEGACY OF AMERICAN COLONIALISM IN PUERTO RICO* (APA Books, 2001); Juan R. Torruella, *THE SUPREME COURT AND PUERTO RICO: THE DOCTRINE OF SEPARATE AND UNEQUAL* (Editorial Universitaria, Río Piedras, 1985); Bartholomew H. Sparrow, *THE INSULAR CASES AND THE EMERGENCE OF POLITICAL EMPIRE* (University of Kansas Press, 2006).

³⁸ Constitución de Estados Unidos, Art. IV, Sec. 3, cl. 2.

mediante la Ley 600,³⁹ a adoptar su propia Constitución. Tras la redacción por la Convención Constituyente compuesta por puertorriqueños, en la que solo participó una mujer, se sometió al Pueblo una constitución inspirada en los instrumentos de derechos humanos internacionales y en la Constitución de Estados Unidos. En 1952 el Pueblo de Puerto Rico aprobó su Constitución. Fue, sin embargo, necesario someterla a aprobación por el Congreso de Estados Unidos. Allí surgieron debates racistas y demonizantes de los líderes de Puerto Rico, debido a que la propuesta contenía disposiciones sobre los derechos económicos, sociales y culturales. El Congreso requirió dejar sin efecto la Sección 20 del Artículo II de la Constitución de Puerto Rico. Sin embargo, todavía se mantiene el texto original de la Constitución y el compromiso con los derechos económicos, sociales y culturales, evidente en múltiples casos resueltos por el Tribunal Supremo de Puerto Rico, en leyes y políticas públicas.

La creación de la Constitución y del Estado Libre Asociado de Puerto Rico no generó una verdadera descolonización. El país continúa aún al presente supeditado política y jurídicamente al poder del Congreso, del Ejecutivo y del Tribunal Supremo de Estados Unidos. Esta relación colonial ha tenido un fuerte impacto sobre las posibilidades de desarrollo económico de Puerto Rico y de su gente y ha generado desigualdad y pobreza. Al presente existe una gran dependencia de fondos provistos por el gobierno de Estados Unidos para el funcionamiento de las agencias gubernamentales, los programas y los beneficios que recibe la población más necesitada.

La situación de dependencia y subdesarrollo se agrava por la imposición a Puerto Rico de las leyes de cabotaje que establecen los requisitos para poder participar en la navegación en

³⁹ Ley del 3 de julio de 1950, cap. 446, 64 Stat. 314, 1 L.P.R.A. Documentos Históricos.

aguas costeras y establecen que los únicos que pueden hacerlo son los transportistas de Estados Unidos. La Ley de la Marina Mercante de 1920,⁴⁰ conocida como la Ley Jones de 1920, regula el transporte marítimo de mercancías entre dos puntos de los Estados Unidos y requiere que se transporten en embarcaciones construidas en los Estados Unidos, propiedad de ciudadanos estadounidenses en un 75%, como mínimo, y que sean tripuladas por ciudadanos estadounidenses. Puerto Rico está sujeto a la reglamentación y a los aranceles aduaneros que se aplican a los demás puertos en el territorio continental de Estados Unidos, además de Alaska y Hawaii. Además, está obligado a utilizar el servicio de la marina mercante más cara del mundo para transportar cualquier mercancía que provenga de puertos de Estados Unidos, aunque el transporte se haya originado en otros países.

Se ha argumentado que la aplicación de las leyes de cabotaje estadounidenses a Puerto Rico beneficia la economía mediante la creación de empleos (1,000) y la garantía de confiabilidad del transporte marítimo.⁴¹ Sin embargo, se ha demostrado que los costos de transporte entre la zona continental de los Estados Unidos y Puerto Rico aumentan el precio de los productos que consume la población cuando el 80% del consumo de alimentos y otras necesidades básicas proviene de Estados Unidos. La gravedad de esta situación quedó evidenciada durante la crisis humanitaria causada por el paso del Huracán María que devastó a Puerto Rico en septiembre de 2017. En dicha ocasión, ante la imposibilidad de la marina estadounidense de suplir los suministros requeridos, fue necesario suspender la aplicación de las

⁴⁰ 46 U.S.C. § 883.

⁴¹ Reeve & Associates y Estudios Técnicos, Inc., *Impacto de la Ley Jones en Puerto Rico*, Julio 2018.

leyes de cabotaje temporalmente, por 10 días, para permitir el transporte de mercancías por barcos de bandera extranjera.⁴²

No es posible comprender ni atender el impacto de políticas macroeconómicas en las vidas de las mujeres y de otros sectores, a menos que se atienda el impacto de la construcción de género. Es importante promover y convertir en una realidad la participación de las mujeres de los diversos sectores en todos los presupuestos, programas y proyectos diseñados para atender la crisis financiera, tanto en la planificación, como en la ejecución y en la evaluación de estos. Un ejemplo de un proceso seguido para atender una crisis financiera sin perspectiva de género y derechos humanos es el de la deuda gubernamental de Puerto Rico. Múltiples reclamos de organizaciones defensoras de los derechos humanos, asociaciones profesionales, grupos empresariales y sindicatos de todo tipo demandan que se desarrolle una reestructuración de la deuda que incluya “un plan macroeconómico plausible para Puerto Rico que surja de un nuevo contrato social liderado por la ciudadanía”.⁴³ A pesar de estos reclamos, el proceso implantado por quienes detentan el poder político en el país ha seguido un derrotero muy distinto que ha desconocido la perspectiva de género, los derechos humanos y la necesidad de asegurar los servicios esenciales a la ciudadanía.

⁴² Ricardo J. Costa Agosto, Impacto de las Leyes de Cabotaje durante estados de emergencia, <https://derecho.uprrp.edu/inrev/2017/11/27/impacto-de-las-leyes-de-cabotaje-durante-estados-de-emergencia/-ftn12>, (hace referencia, entre otros a: Daniel Nina, *Puerto Rico and the United States Under the Cabotage Laws: A Breach to the World Trade Organization's Member Agreement?*, 21 FÓRUM EMPRESARIAL 59 (2016), <http://revistas.upr.edu/index.php/forumempresarial/article/view/8622/7116> y Niraj Chokshi, *Trump Waives Jones Act for Puerto Rico, Easing Hurricane Aid Shipments*, N.Y. TIMES (28 de septiembre de 2017), <https://www.nytimes.com/2017/09/28/us/jones-act-waived.html>).

⁴³ Espacios Abiertos, *El Nuevo Plan Fiscal del Gobierno confirma austeridad fallida e insostenibilidad del Plan de Ajuste*, mayo 2020, 7.

Situación socioeconómica, crisis financiera y democrática en Puerto Rico.⁴⁴ Durante las últimas décadas del Siglo XX el liderato político del país, en acuerdo con bancos e inversionistas, instauró un sistema de recurrir a préstamos y a la emisión de bonos para costear la construcción de infraestructura y de proyectos de gran envergadura, pero de efectividad cuestionable. También se entronizó la corrupción gubernamental, que ha privado de millones de dólares al pueblo de Puerto Rico. Así, se acumuló un nivel de deuda pública impagable.⁴⁵ Al final de este período, la deuda ascendió al 100.2% del producto nacional bruto (PNB).⁴⁶ A partir de ello se han generado dos estrategias que promueven propuestas diferentes para lidiar con la deuda. De un lado, encontramos a quienes insisten en la implantación de un sistema económico basado en medidas de corte neoliberal capitalista, que prioriza en que se pague la deuda pública a costa del encarecimiento de la vida, la pérdida de empleos, de pensiones de retiro e inaccesibilidad de los servicios esenciales. Del otro, quienes insisten en un marco de derechos humanos para elaborar una respuesta ante la enorme deuda pública del País, abogan por que se realice una auditoría de la deuda para determinar qué porción de esta es ilegítima o que se declare deuda injusta. Este sector insiste en que se atiendan las necesidades básicas de la población y se garantice el derecho humano a tener acceso a los servicios esenciales antes de pagar la deuda.

⁴⁴ Esta sección incluye información contenida en un escrito de una de las autoras, pendiente de publicación, a saber: Esther Vicente, Crisis financiera: Impacto diferenciado sobre las mujeres y personas discriminadas por razón de género, en: Érika Fontáñez, Patricia Otón Olivieri y Esther Vicente (eds.) CRISIS, GÉNERO Y DERECHO, Red ALAS (pendiente de publicación 2023).

⁴⁵ Véase Sergio Marxuach, *Crónica del endeudamiento en el siglo 21*, Centro para una Nueva Economía, 3 de febrero de 2015.

⁴⁶ Efrén Rivera Ramos “Crisis Económica, Democracia y Derechos: el caso de Puerto Rico” en *Los desafíos constitucionales de la democracia social*, (Buenos Aires: Librería, 2018).

Sordos a los reclamos de este último sector, quienes detentan el poder político en Puerto Rico han implantado medidas de austeridad desde la primera década del siglo 21 y se auguran mayores limitaciones dados los planes fiscales y de ajuste de la deuda elaborados por una Junta de Supervisión Fiscal establecida por el Congreso de Estados Unidos. Ya se han implantado medidas que han generado la reducción sustancial de los servicios públicos en la salud, el cierre de la mitad de las escuelas del sistema de educación pública, la reducción de los beneficios públicos para la alimentación y de vivienda pública, así como aumentos en los costos de la energía eléctrica, de agua potable, de transporte, vivienda, entre otros. El costo de la vivienda ha incrementado de forma exponencial y las acciones legales de desahucio y ejecución de hipotecas son la orden del día. La situación de la vivienda afecta particularmente a las mujeres jefas de familia que dependen de ingresos cada vez más escasos. Durante la última década han salido del país, mayormente hacia Estados Unidos, más de 600,000 personas de todos los sectores sociales, lo que representa una quinta parte de la población.⁴⁷

A esta situación ha aportado el Congreso de Estados Unidos. El 30 de junio de 2016, se aprobó la ley titulada *Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act* (*Ley PROMESA*, por sus siglas en inglés),⁴⁸ que fue firmada inmediatamente por el entonces presidente Barack Obama. Esta acción del gobierno de Estados Unidos ha afianzado la condición colonial de Puerto Rico. Por mandato de las esferas de poder estadounidense se creó la Junta de

⁴⁷Espacios Abiertos, *El Nuevo Plan Fiscal del Gobierno confirma austeridad fallida e insostenibilidad del Plan de Ajuste*, Mayo 2020; Sergio Marxuach, *Crónica del endeudamiento en el siglo 21*, Centro para una Nueva Economía, 3 de febrero de 2015; Sergio M. Marxuach, *PAN vs. SNAP: Un Análisis de los programas federales de asistencia nutricional para residentes de Puerto Rico*, Centro para una Nueva Economía, Agosto 2022.

⁴⁸ *Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act*; Pub. L. 114–187, title VII, §701, June 30, 2016, 130 Stat. 610, 48 U.S.C. Ch. 20.

Supervisión Fiscal, que ha asumido el control de los asuntos fiscales y presupuestarios de Puerto Rico, aunque está constituida por siete personas nombradas por el presidente de los Estados Unidos, sin consulta o consentimiento del pueblo de Puerto Rico. El esquema implantado por Estados Unidos afecta negativamente los derechos políticos y civiles, así como el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de toda la población y especial y particularmente de aquellos que sobreviven en situaciones de desigualdad, pobreza, vulnerabilidad, discriminaciones de todo tipo y exclusión.

La Ley aprobada por el Congreso estableció una corte de quiebra especial para la deuda de Puerto Rico y ordenó reestructurar la deuda pública, establecer el plan desarrollado para esa reestructuración y la adopción de políticas públicas que estarán en vigor y afectarán la vida cotidiana por décadas. También estableció una moratoria (*stay*) de los litigios y del pago de la deuda pública que aunque ha resultado beneficioso, pues el gobierno no ha tenido que realizar los pagos periódicos a sus acreedores, por otro lado ha afectado a los reclamantes en litigios de derechos civiles, como en el pleito sobre el incumplimiento con los derechos de los estudiantes de educación especial, pues a estos también se les ha aplicado la moratoria.

Sin consultar a las personas y poblaciones que se verán más afectadas por dichos planes y en lugar de comenzar por determinar cuánto necesita el país para garantizar los servicios esenciales a la ciudadanía para luego establecer cuánto podía pagar a los acreedores, el proceso seguido por la Junta de Supervisión Fiscal ha sido otro. Los estudios realizados por economistas de Puerto Rico y del exterior indican que el presupuesto de Puerto Rico es solo suficiente para pagar entre un 10 y un 20% de la deuda.⁴⁹ Sin embargo, la Junta de Supervisión Fiscal solo

⁴⁹ *Id.* nota 15, Espacios Abiertos, pág. 7.

requirió al tribunal especial creado por la Ley del Congreso para que considere la quiebra de Puerto Rico, recortar un 50-59% de la deuda, por lo que se estima que uno de cada diez dólares del presupuesto del país se destinará al pago de la deuda. El plan de reestructuración está orientado al recorte de recursos en todos los organismos gubernamentales. Todos los servicios esenciales se verán afectados porque la línea general es aumentar los ingresos mediante aumento en los impuestos, medidas que tienen impacto regresivo sobre los servicios a la ciudadanía, la disminución del gasto público y el encarecimiento de los servicios esenciales que tiene que costear la ciudadanía, para así dedicar una gran porción de los recaudos del estado a pagar la deuda.

El plan de ajuste de la deuda acordado por la Junta de Supervisión Fiscal con los acreedores de Puerto Rico implica que múltiples servicios y políticas públicas necesarias no podrán atenderse. Producto de este proceso es que se ha reducido a la mitad el presupuesto de la Universidad de Puerto Rico, el centro docente principal generador de la fuerza trabajadora profesional y del capital humano necesario para el desarrollo económico del país. Entre las medidas neoliberales impuestas se ha cambiado el tipo de beneficio de los planes de retiro de quienes trabajan en el sistema público o en las corporaciones públicas. Estos ya presentan fisuras importantes y se amenaza a miles de personas jubiladas con el recorte o la eliminación de sus pensiones. Los planes de retiro del sector público y de la Universidad de Puerto Rico se han transformado de sistemas de beneficio definido a planes de aportación definida. A partir de estos cambios las aportaciones de los empleados activos no ingresan al fondo financiero de los planes de retiro de beneficio definido, con la consecuente reducción de sus ingresos. Las personas

jubiladas bajo los planes de beneficio definido verán los fondos disponibles para cubrir sus pensiones reducidos y enfrentan, al presente, gran inestabilidad.

Las personas adultas mayores que viven de pensiones verán la cuantía que reciben congelada o disminuida por las próximas décadas, aunque el costo de vida continuará aumentando. El empobrecimiento que sufrirán en los próximos años debido al estancamiento de las pensiones afectará a miles de mujeres adultas mayores que vivirán en condiciones de pobreza, puesto que el poder adquisitivo de sus pensiones mermará sustancialmente con el paso de los años, mientras aumenta el costo de vida. Las que aún trabajan en organismos gubernamentales se ven amenazadas con la pérdida de un beneficio de pensión al que han estado aportando durante años. Muchas de esas personas jubiladas o trabajadoras del sector público son mujeres, ya que conforman la mayoría del empleo público. Las mujeres optan por trabajos en el gobierno por los beneficios que implicaba en términos de horario de trabajo, período de vacaciones y licencias por enfermedad, maternidad y lactancia.

A esto se une la estrategia neoliberal de privatización de los servicios esenciales adoptada por el gobierno de Puerto Rico y por la Junta de Supervisión Fiscal. Se han privatizado corporaciones públicas que proveían servicios de energía eléctrica, transportación, la operación del aeropuerto internacional y se considera privatizar la que ofrece el servicio de agua potable (por segunda vez, la primera fue un fracaso). La privatización se ha vendido a la población con la falsa promesa de que recibirá un mejor servicio y que se generará una reducción del costo. Ha ocurrido todo lo contrario. La privatización ha implicado aumento en los costos y limitaciones en el servicio. Por ejemplo, el costo de la electricidad ha aumentado a tal nivel que muchos

pequeños negocios han tenido que cerrar o se han declarado en bancarrota y la ciudadanía hace malabares para mantener el gasto de electricidad a niveles sostenibles, con muy poco éxito.⁵⁰

El cierre de la mitad de las escuelas públicas y la pobre transportación pública disponible genera costos adicionales ante el aumento en el precio de la gasolina, los pasos de peaje – también privatizados – y el mantenimiento de los automóviles. El cierre de las escuelas también ha afectado el derecho a la alimentación que se proveía a las niñas y niños mediante el programa de comedores escolares.⁵¹ A las mujeres se les impone la obligación de la crianza de los niños y niñas, la responsabilidad de llevarles a la escuela, alimentarles, hacer las tareas asignadas, vestirles adecuadamente, en fin, cuidarles. Son las mujeres quienes en la mayor parte de las familias se encargan de preparar los alimentos y velar por los medicamentos y atenciones médicas que deben recibir las personas que integran las familias. Es decir, el trabajo de cuidados no remunerado que se realiza en el hogar usualmente corresponde a las mujeres, quienes sufrirán en primera fila el impacto físico, emocional y económico de las políticas neoliberales implantadas.

Algunas mujeres que cuidan a sus hijos e hijas menores de edad y realizan tareas de cuidado para otros integrantes de sus familias, también realizan tareas en la economía informal,

⁵⁰ Sobre los efectos de la estrategia de privatización mal concebida e implantada, ver Sergio Marxuach, *Otra Mirada al acuerdo entre la AEE y LUMA*, Centro para la Nueva Economía, septiembre 2022.

⁵¹ Esther Vicente, Marilucy González Báez, Patricia Otón Olivieri y Yanira Reyes Gil, *Informe de INTER-MUJERES PUERTO RICO INC., Respuesta gubernamental a la pandemia COVID-19 en Puerto Rico: Encuesta sobre el impacto en las personas y en particular las mujeres*, 30 de septiembre de 2021; <https://www.inter-mujeres.org/wp-content/uploads/2021/11/INTER-MUJERES-Encuesta-COVID-19.pdf>; y María Dolores Fernós, Marilucy González Báez, Patricia Otón Olivieri, Yanira Reyes Gil y Esther Vicente, *Pandemia, derechos humanos y políticas pública: Una mirada de género*, 3 *AMICUS, Rev. Pol. Pub. y Leg. UIPR* (2020), <https://aldia.microjuris.com/2020/12/27/avanzadas-de-amicus-pandemia-derechos-humanos-y-politicas-publicas-una-mirada-de-genero/>.

tales como el cuidado de menores de edad de familias vecinas, de personas adultas mayores o con condiciones de salud. También realizan la limpieza de viviendas de otras personas, costura o sastrería, preparación de artesanías, confección de alimentos para la venta y muchas otras.

La falta de consideración a las necesidades particulares de la ciudadanía que vive en condiciones de vulnerabilidad y de los aspectos de género se demuestra patentemente en otra estrategia adoptada por la Junta de Supervisión Fiscal para lidiar con la bancarrota del gobierno de Puerto Rico: el recorte del Fondo de equiparación que se utilizaba para nivelar las necesidades de la población de los municipios más pobres. A los municipios se les asignaba un fondo, llamado de equiparación, que permitía al gobierno dedicar parte de los recaudos por impuestos del gobierno central a los municipios. En Puerto Rico existen 78 municipios que cubren todo el territorio del país. Los alcaldes, alcaldesas y el personal municipal son las personas primeras respondedoras cuando ocurren situaciones de emergencia, desastres naturales e incluso crisis de salud. Además, desde los municipios se ofrecen servicios de limpieza y mantenimiento de las calles y carreteras, recogido de basura, servicios de ama de llaves o de alimentación para las personas adultas mayores que viven solas, centros de cuidado infantil, centros comunitarios para las reuniones de las comunidades, centros deportivos y actividades culturales. Todos estos servicios han quedado suspendidos o diezmados.

Estos dos aspectos, la relación jurídica y política entre Puerto Rico y Estados Unidos y la estrategia diseñada para atender el impago por el gobierno del país de la deuda pública han tenido un fuerte impacto sobre el trabajo y el derecho al cuidado. A continuación, presentamos el análisis de las políticas públicas realizado conforme a la Tabla de puntuación y ampliado con la

información provista por las cuidadoras y defensoras de derechos que participaron en los grupos focales y las personas expertas entrevistadas.

V. HALLAZGOS PRINCIPALES COMUNES A TODOS LOS ÁMBITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EVALUADOS

El análisis particular de cada ámbito de política pública estudiado se presentará en la próxima sección. Estos son: infraestructuras físicas de apoyo a los cuidados, servicios de cuidados, prestaciones de protección social en relación a los cuidados, apoyo a los cuidados en el lugar de trabajo, condiciones laborales, normativas del lugar de trabajo, protecciones para trabajadores y trabajadoras y derecho de sindicación.

En esta sección destacamos varios aspectos que se manifiestan en todos los ámbitos de políticas públicas evaluados mediante el proceso de análisis de los indicadores y criterios incluidos en la Tabla de puntuación, lo expresado por las participantes en los grupos focales y en las entrevistas a personas expertas. Entre los hallazgos más importantes por ser comunes a todos los ámbitos de políticas públicas estudiados resaltan varios aspectos que ameritan destacarse, pues su impacto es generalizado en Puerto Rico.

Resulta evidente que en el país no se reconoce el trabajo de cuidados como trabajo, tampoco se le otorga importancia por el gobierno y por la comunidad en general. El gobierno no recopila los datos necesarios para evaluar y dar seguimiento al cumplimiento con las políticas públicas que atienden las necesidades de cuidados y el trabajo de cuidados. Tampoco se atiende la necesidad de redistribuir las tareas de cuidados entre las personas que integran las familias, las comunidades y el sector gubernamental. No atiende la necesidad de disminuir o eliminar la

dependencia en el trabajo de cuidados no remunerado que se presta al interior de las familias, especialmente para la niñez y las personas adultas mayores.

Otro aspecto que denota la falta de reconocimiento a la enorme aportación de quienes atienden las necesidades de cuidados de la población tiene que ver con la ausencia de protección de la salud de las personas cuidadoras. Las participantes en los grupos focales se expresaron sobre los servicios de salud dirigidos a las personas que cuidan a otras personas. El grupo de cuidadoras de Aibonito expresó que no hay programas gubernamentales que ofrezcan servicios de salud específicamente dirigidos a ellas en calidad de cuidadoras y que, para atender sus necesidades de salud, utilizan su seguro médico privado. A esos efectos, una de las cuidadoras indicó:

Yo siempre he dicho que las cuidadoras es una parte laboral olvidada del gobierno. Todo el tiempo ha sido así. Porque el gobierno no le da ninguna clase de apoyo a ninguna cuidadora. Esto es como si fuera unos ceros a la izquierda, un cero a la izquierda pa' el gobierno.

Resultó revelador el planteamiento que hicieron las cuidadoras de Aibonito sobre la falta de atención a sus necesidades de protección de la salud durante el inicio de la pandemia del Coronavirus. Una de las participantes expresó que cuando comenzó la pandemia, esperaban ser vacunadas porque se consideran primeras respondedoras. Sin embargo, no recibieron la vacuna que al inicio se brindó a todos los profesionales de la salud – enfermeras, médicos, farmacéuticas, personal de mantenimiento en centros hospitalarios, entre otros. Ante esta situación, se vieron forzadas a hacer una denuncia en los medios de comunicación. No fue sino hasta que ejercieron presión pública que comenzaron a vacunarlas. Una de las cuidadoras

expresó que tuvo que solicitar cita para vacunarse en Bayamón, un pueblo lejano a su residencia y lugar de trabajo:

Cuando comenzó lo de la pandemia, este... que comenzaron el proceso de vacunación, que supuestamente iban a vacunar, que si los “first responders” ... A nosotras aquí en Aibonito, el grupo mío, no querían vacunarnos. Yo tuve que llamar a Noticentro 4, verdad, yo llamé a Noticentro 4 y yo hablé, a mí no me importó. Este... inclusive me comuniqué con el General Reyes, que para aquel entonces era el que estaba a cargo, y después que yo hice tanta presión, tanta presión....

Ah, porque esperen, ellos tenían aquí en Aibonito se hizo, el municipio, a mí no me importa decirlo, hizo como un grupito de los de ellos, y entonces como esto es para los míos, pues ... vacunaron este... dueños de restaurantes, personas que no eran de primera necesidad ni nada y entonces a nosotras... exacto, a nosotras nos dejaron. Cuando hicimos la presión con la prensa fue que comenzaron ...

Una de las participantes en el grupo focal de representantes de las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres:

[E]sa falta de políticas públicas que cuenten con un presupuesto que realmente asegure su implantación y la transformación y cambios que queremos en nuestra sociedad realmente está ausente ahora mismo de los programas que tiene este gobierno en particular. Por eso hay que trabajar para una alianza de país que transforme esto.

La mayoría de las personas cuidadoras son mujeres que realizan las tareas de cuidados sin paga, en sus hogares o en la economía informal, sin seguridad, beneficios de licencias laborales ni pensión de retiro. Debido a que el sector de los trabajos de cuidado se ha caracterizado por la segregación de género, las mujeres están mayormente representadas en los trabajos de cuidado mal remunerado y los hombres en los bien remunerados. La redistribución de los trabajos de cuidados requiere programas de formación y oportunidades de crecimiento profesional, así como una participación igualitaria desde el punto de vista de género. Cabe señalar que, tanto en los

grupos focales de las cuidadoras como el de las organizaciones, las participantes indicaron que la cultura y la educación sesgada por los roles de género imponen a las mujeres los trabajos de cuidado.

Una de las participantes en el grupo focal de representantes de las organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres indicó lo siguiente:

Todo eso se ha visto afectado por esas políticas neoliberales que han recrudecido nuestro país, este, y desde las licencias laborales hasta los servicios, ... para las poblaciones que necesitan más: los cuidados de niños en el trabajo, las amas de llaves para los viejos, viejas, los servicios de apoyo en el área de educación. ... la cercanía de las escuelas, que no solamente era que la escuela queda cerquita es que esa escuela se convertía en muchas ocasiones en un centro de apoyo para la comunidad, que ya no está. Toda esta visión neoliberal que lo vemos acá arriba grande y económico, pero tiene el efecto en los cuidados, en la calidad de vida de la gente, que lo hacemos asalariadamente o que lo hacemos de manera no asalariada ... porque también hay un elemento aquí de que esa división sexual de las tareas y de los cuidados se traspola al área pública.

Además, otra de las participantes de ese grupo focal señaló que:

[N]o hay un proyecto de escuelas vocacionales o escuelas especializadas que esté mirando esa población envejecida para preparar a los jóvenes para atender a esa población. Así que me parece a mí que es un área también que debemos de mirar porque tiene que ver con cuidado, con todo lo que hemos hablado aquí ...

Las personas cuidadoras que se desempeñan en el sector formal reciben un salario mínimo que no compensa las funciones, esfuerzos y horas dedicadas. La compensación no es suficiente para enfrentar el costo de vida imperante. Tampoco reciben los mismos beneficios y seguridad social que reciben las personas empleadas en otras ocupaciones.

Aunque existen políticas públicas que tienen impacto sobre el trabajo de cuidados, la mayoría de estas no lo considera de manera explícita. Además, no se implantan adecuadamente y no existen mecanismos de supervisión que permitan una evaluación constante de su ejecución

para demostrar su impacto en la redistribución de las tareas de cuidado o su retribución adecuada.

El presupuesto, los programas, beneficios o derechos reconocidos en las políticas públicas no son adecuados y no atienden las necesidades de las poblaciones que enfrentan situaciones de vulnerabilidad provocadas por condiciones de pobreza, diversidad funcional, género, raza, migración o por edad, entre otras. Las políticas no proveen trato especializado para las poblaciones desatendidas y excluidas, tampoco disponen para servicios universales y accesibles para el conjunto de la población. En algunas de las políticas públicas estudiadas existe una disposición de ley sobre la supervisión y reglamentación de la calidad del servicio, pero no incluyen requerimientos sobre su accesibilidad, fiabilidad y asequibilidad.

Cuando se han elaborado y diseñado las políticas públicas, casi nunca se ha consultado a las mujeres, a los grupos de mujeres, ni se ha incorporado un mecanismo de participación equitativa de las mujeres en otros sectores en los procesos de supervisión y evaluación de la ejecución de las políticas. Tampoco se han incorporado mujeres con participación equitativa en los organismos de gobernanza de las entidades gubernamentales encargadas de implantar las políticas públicas.

La crisis fiscal gubernamental y las medidas neoliberales adoptadas para atenderla priorizan en el pago de la deuda pública en lugar de establecer primero cuáles son los servicios esenciales y asegurar el presupuesto para atenderlos. Una de las representantes de las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres planteó:

Y a todos los escenarios esa visión neoliberal ha llegado a reducir, verdad, esas políticas de cuidado, de protección, de seguridad social que permiten que las familias y que la gente podamos vivir un poquito más holgados, teniendo los

resultados de precarizar todo: la salud, la educación, la economía familiar, todo, todo en nuestras vidas. Así que el rol del Gobierno ha sido en ese sentido, verdad, eliminar derechos, derechos que propenden a los cuidados y entorpecer la prestación de servicios dirigida a la protección de los cuidados.

Los criterios que se utilizan para la elaboración del Plan Fiscal están determinados por la reestructuración de la deuda del gobierno de Puerto Rico y el recorte de fondos públicos. El proceso está ausente de transparencia, no atiende el impacto de la corrupción, de la mala administración, está ausente de la rendición de cuentas y no atiende los conflictos de intereses que afectan el que los fondos públicos lleguen a quienes más los necesitan. Las entrevistas con personas expertas ofrecieron detalles importantes sobre el impacto en la cotidianidad de la población de los planes de ajuste o reestructuración de la deuda pública y de la deuda de las agencias encargadas de proveer los servicios esenciales. Así vemos cómo las políticas adoptadas por la Junta de Supervisión Fiscal y por el gobierno en los planes fiscales esbozados para el pago de la deuda pública, inciden sobre las experiencias de las cuidadoras y sobre el derecho al cuidado. Daniel Santamaría explicó este proceso de la siguiente manera:

En lugar de especificar para qué servicios o fines deben utilizarse los fondos públicos, el Plan Fiscal es genérico. Dictamina reformas estructurales y líneas de acción muy generales, enmarcadas en el criterio de aumentar los ingresos del erario público y disminuir el gasto para pagar la deuda a los acreedores. La ciudadanía pagará más impuestos y recibirá menos servicios y de menor calidad. (2022)

Según surge de las entrevistas a las personas expertas, el Plan Fiscal conlleva 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. Daniel Santamaría indicó que este aumento en los costos de los servicios esenciales implica que todas las personas aportamos al pago de la

deuda de manera directa. (2022) Para Caraballo Cueto el impacto mayor es en la educación. Según señaló, el cierre de escuelas ha implicado un impacto particular en las mujeres encargadas del cuidado de menores y en su tiempo disponible para el mercado laboral. (2022)

Unido a lo anterior, la imposición de políticas neoliberales de austeridad y privatización reduce los servicios públicos y genera impuestos regresivos que afectan a toda la población, pero tienen un impacto agravado sobre las poblaciones que enfrentan situaciones de vulnerabilidad. Por su parte, José Caraballo Cueto definió qué son aumentos regresivos y señaló el impacto desigual que tiene cualquier aumento a los servicios esenciales:

Un aumento regresivo quiere decir que es igual, lo pagan por igual todas las clases sociales. Y cuando eso ocurre pues realmente no lo pagan por igual: lo pagan más los que menos tienen y menos los que más tienen. Porque \$10 adicionales mensuales ... no me afectan a mí si soy millonario. Diez dólares no hacen prácticamente ninguna diferencia en mi presupuesto. Pero si estoy en los niveles, en los estratos sociales más bajos, digamos, soy una jubilada cuyo único ingreso es un cheque del Seguro Social de algunos \$600, \$700, pues \$10 mensuales adicionales, estamos hablando de \$120 anuales y ahí estamos hablando lo que representa un porcentaje más alto de mi presupuesto. Y eso pues es algo que ha pasado tras bastidores, por debajo del radar, esos aumentos. (2022)

Rolando Emmanuelli resumió el impacto de los aumentos regresivos y de los planes de ajuste y reestructuración de la deuda del gobierno y de las entidades encargadas de proveer los servicios esenciales e indicó:

Todo un conjunto de circunstancias que reducen la capacidad del Gobierno de ofrecer servicios a la gente que los necesita, que reducen la capacidad de las personas de ganarse la vida, de vivir dignamente, y que hacen, que nos llevan a una precariedad tremenda que los que pueden irse, se van a ir y va a seguir aumentando la emigración y con eso va a seguir empeorando. (2022)

Otro factor que afecta los servicios que reciben las personas y comunidades es el recorte de financiamiento a los municipios establecido en los planes de ajuste y de reestructuración de la deuda pública impulsados por la Junta de Supervisión Fiscal. Los criterios que se utilizan para la elaboración del Plan Fiscal están determinados por estrategias para aumentar el recaudo de ingresos y el recorte de fondos públicos dedicados a la provisión de servicios a la población por las agencias del gobierno central o por los municipios. José Caraballo Cueto señala sobre este asunto:

No es un impacto directo, sino por medio de los recortes a Municipios, agencias gubernamentales y organizaciones sin fines de lucro que dan servicios de cuidado. (2022)

Por su parte, Daniel Santamaría detalla el impacto de los planes impuestos por la Junta de Supervisión Fiscal sobre los servicios que prestaban los municipios:

Los municipios tenían un fondo de compensación que es el Fondo de Equiparación. [Este] fondo correspondía a un asunto de justicia social, a un dinero que se recauda desde el Gobierno Central y que correspondía a los municipios. Los municipios son los principales, dijéramos, distribuidores de servicios esenciales, entre ellos el recogido de basuras. El fondo de equiparación, para que tengan una idea, en su momento más alto ... justo cuando vino la Junta en el 2015 o 2016, repartía a los municipios aproximadamente cuatrocientos, cuatrocientos cincuenta millones de dólares (\$450,000,000). Y ese dinero se usaba entre otras cosas en el recogido de basuras. En la actualidad el propósito de la Junta es eliminar el Fondo de Equiparación y en los próximos cinco años van a pasar de \$400,000,000 a cero. (2022)

Eva Prados abundó sobre el tema y señaló lo siguiente:

Bueno, los municipios afirman, o la voz de los municipios es que ellos brindan servicios que se supone que los brinde el Gobierno Central y que entonces el Gobierno Central les paga a ellos. El punto es que ... la Junta ha decidido eliminar estos fondos de equiparación y junto a otras políticas que están implementando con los municipios de también reducir muchos de los subsidios que el Gobierno Central le da a los municipios, pues cada vez vemos a los

municipios con más problemas para poder costear los servicios tan básicos como es el recogido de basura y otros servicios. (2022)

Caraballo Cueto, por su parte, explicó que ha habido un impacto por los recortes a las aportaciones legislativas a organizaciones de servicios, además de los recortes en las agencias.

También manifestó lo siguiente:

Parte de las entidades que se han visto afectadas en este proceso pues son organizaciones que se dedican a proveer, digamos las organizaciones sin fines de lucro que están en Puerto Rico y que atienden estos asuntos de salud reproductiva, ya sea a través de proveer educación, o incluso hasta de proveer servicios directos. Pues parte de sus fondos dependen de asignaciones legislativas. Esas asignaciones legislativas pues ya no están bajo el control, aunque diga asignación legislativa, no están bajo el control de la Legislatura porque es la Junta de Control Fiscal la que determina al final qué es lo que se va a gastar y cuál va a ser el presupuesto. O sea, esas asignaciones legislativas que reciben estas organizaciones vienen de un presupuesto y ese presupuesto, pues la última voz y el último voto en esa decisión la tiene la Junta de Control Fiscal. Así que, si reciben más fondos o menos fondos es una decisión de, en última instancia, de la Junta de Control Fiscal y sí ha sido parte de su orientación ideológica pues reducir también las aportaciones que se le dan a estas organizaciones sin fines de lucro en Puerto Rico. También se ha reducido el personal del Gobierno que trabaja en muchas ramas del Departamento de Salud, incluyendo los programas que proveían pastillas anticonceptivas, entre otros. Así que esos recortes, pues a su vez afectan más a las personas que dependían de estos programas para manejar su salud reproductiva. (2022)

Para Rolando Emmanuelli “en la medida en que la policía no tiene recursos suficientes y ha ido achicándose y no hay dinero para profesionalizarla en esos temas, sí, sí afecta.” Añadió además que:

[E]l Plan Fiscal incluye a todas las agencias del Gobierno de Puerto Rico. Ellos dicen cosas de prácticamente las agencias principales, no necesariamente de todas las agencias de Puerto Rico y las medidas que ellos imponen son de reorganización de la plantilla, de consolidación, de programas que ellos quieren que se hagan cambios. Por ejemplo, con los maestros hicieron un programa para el control de la asistencia, ellos están bregando con el control de la asistencia, pero no hay esa granulosidad como para decir mejórate este servicio específico porque hace falta, no. Son planes que cubren la reorganización de las operaciones

no solamente en términos financieros sino también en términos, verdad, de cómo operan pero no es un asunto que llegue a ese detalle. Yo pienso que la Junta obviamente le deja a las agencias públicas la implantación de sus políticas, pero en la medida que el propio Plan te corta presupuesto y no te permite renovar tus plantillas laborales ahí es que realmente no llega el servicio, o no mejora el servicio. (2022)

En resumen, el Plan fiscal elaborado por la Junta de Supervisión Fiscal no dispone nada específicamente en torno a los servicios particulares que reciben las personas en Puerto Rico. Sin embargo, en tanto y en cuanto se establecen recortes a los dineros asignados a las agencias que tienen la obligación de ofrecerlos necesariamente, la calidad y la cantidad de los servicios esenciales se afectará. De las entrevistas surge que los bajos salarios y las limitaciones a los beneficios marginales adoptadas recientemente han tenido como impacto la pérdida de trabajadoras y trabajadores del sector público con conocimiento especializado, tales como trabajadoras y trabajadores sociales, psicólogas y psicólogos, entre otras profesiones.

Estas manifestaciones de las personas expertas entrevistadas corroboran cómo las decisiones que toma la Junta de Supervisión Fiscal respecto al presupuesto de Puerto Rico y a los procesos de reestructuración de la deuda pública tienen un impacto directo y afectan todas las áreas de las vidas de las personas en Puerto Rico y los servicios esenciales a los que tienen derecho.

Conforme señalamos al inicio de esta sección, estos elementos se repiten en todos los ámbitos de políticas públicas estudiados y revelan las limitaciones que afectan a todas las personas que se dedican al trabajo de cuidados. Además, la ausencia de implantación adecuada de las promesas contenidas en las leyes y reglamentos dejan sin atención las necesidades de las personas que requieren los cuidados. Por ello, quedan desamparadas personas adultas mayores,

niños y niñas, personas con diversidad funcional, especialmente aquellas que viven en condiciones de pobreza y que enfrentan discriminaciones cruzadas históricas.

En la próxima sección presentamos los hallazgos específicos y particulares a cada ámbito de política pública estudiado y en el orden en que aparecen en la Tabla de puntuación.

VI. ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En esta sección se presenta la puntuación adjudicada a cada indicador que conforma los ámbitos de políticas públicas estudiados de acuerdo al grado de cumplimiento con cada criterio evaluado y conforme a la escala descrita en la sección titulada Puntuación de indicadores. Además, se ofrece el análisis del conjunto de criterios, la evaluación y puntuación total del ámbito de política pública de forma integrada. El análisis de cada indicador integra los hallazgos por criterio a base del texto de las políticas, las fuentes de verificación, las opiniones de las participantes en los tres grupos focales y las entrevistas a las cuatro personas expertas.

La puntuación específica de todos los criterios que conforman los indicadores de ámbito de política pública se detalla en el Anejo 1, titulado Tabla de Puntuación de Políticas Públicas y el Trabajo de Cuidados en Puerto Rico. Las fuentes de verificación utilizadas se detallan en el Anejo 2 titulado Fuentes de Verificación.

VI-A. ANÁLISIS DE LOS ÁMBITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS - SECCIÓN 1: TRABAJO DE CUIDADOS NO REMUNERADO

ÁMBITO DE POLÍTICA 1.1 Infraestructuras físicas de apoyo a los Cuidados⁵²

Las políticas públicas relacionadas a la infraestructura analizadas son: la provisión de agua corriente, electricidad en el hogar, instalaciones de saneamiento, transporte público y

⁵² *Supra* nota 1, pág. 31.

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 permite a las personas cuidadoras atender sus propias necesidades de salud emocional o física y participar de forma más igualitaria en la vida familiar y comunitaria.

En la mayoría de las familias y comunidades las mujeres son las responsables de gestionar el agua, la limpieza y el saneamiento del hogar, pero no están representadas de forma equitativa ni cuentan con participación suficiente en las estructuras comunitarias y estatales relacionadas a la gestión del agua y el establecimiento de cuotas asignadas o la estructura de pago por el servicio de agua. En muchos países, como ha ocurrido en Puerto Rico, el manejo y el acceso al servicio de electricidad, tan importante para el funcionamiento del hogar y la atención de las necesidades de quienes requieren cuidados, se ha privatizado. Ello ha limitado aún más la participación de las personas usuarias del servicio y de las mujeres en particular en la gestión de este servicio. De igual forma el acceso a las tecnologías y a los equipos que facilitan las tareas domésticas o de estudio es muy limitado especialmente para las mujeres y familias que viven en condiciones de pobreza o en las zonas rurales.

Las representantes de las organizaciones hicieron un análisis abarcador que nos permite enmarcar las experiencias particulares expresadas por las cuidadoras desde una

perspectiva de las políticas públicas asumidas por el gobierno. Sus explicaciones antes citadas hacen referencia a las políticas neoliberales y de privatización.

Los indicadores dispuestos en la Tabla de puntuación para esta política son: 1.1.1 agua corriente potable; 1.1.2 electricidad en el hogar; 1.1.3 instalaciones y servicios de saneamiento; 1.1.4 transporte público y 1.1.5 tecnologías y equipamiento para ahorrar tiempo y trabajo. Los criterios de evaluación establecidos para estos indicadores se detallan en el Anejo 1, Tabla de Puntuación de Políticas Públicas y el Trabajo de Cuidados en Puerto Rico.

Indicador 1.1.1 - agua corriente.⁵³ El acceso a agua potable reduce el tiempo dedicado a actividades de cuidados como la recogida de agua, cocinar, limpiar, lavar la ropa, bañar a los niños y niñas y a las personas adultas que requieren cuidados. En comunidades de escasos recursos económicos y en aquellas de la zona rural la falta de acceso a agua corriente potable puede requerir la dedicación de tiempo y dinero a la búsqueda de agua y a transportarla al hogar de la persona que recibe las atenciones de la cuidadora.

Análisis de la puntuación del indicador 1.1.1

La investigación evaluó 16 criterios sobre el acceso a agua corriente potable. 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 al respecto y son transformadoras, pero de manera muy limitada.

⁵³ *Supra* nota 1, pág. 33.

Existen políticas públicas en torno al acceso a agua corriente que son transformadoras, pero de manera limitada. 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 sistemas de acueductos locales mediante pozos administrados por personas de la comunidad que costean la instalación y operación del acueducto rural. Existen 150 acueductos rurales que sirven a 130,000 habitantes aproximadamente.⁵⁴

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. Otro aspecto que ha dado lugar al bajo nivel transformador de las políticas públicas en torno al agua tiene que ver con la supervisión y revisión de la calidad del agua. Aunque hay

⁵⁴https://www.acueductospr.com/documents/20142/34603/ley_136_3jun76_enmenb.pdf/9e6a1a63-6a41-3e30-44c3-6524876abc9e?t=1573667549820; Acueductos Rurales Non-PRASA; <http://www.recursosaguapuertorico.com/Acueductos-NonPRASA.html>; <https://periodismoinvestigativo.com/2022/09/desalentador-el-proceso-para-formalizar-los-acueductos-comunitarios/>

reglamentación al respecto, las plantas de tratamiento de aguas residuales por años han tenido que pagar altas multas millonarias a la agencia del gobierno de Estados Unidos encargada de poner en vigor la legislación sobre aguas limpias, la ley *Clean Water Act*.

No hay datos adecuados disponibles ni publicados sobre la puesta en vigor de las políticas concernientes al agua, ni sobre la evaluación y seguimiento del impacto de la política en torno al trabajo no remunerado. Como se ha señalado en los hallazgos comunes a todos los ámbitos de políticas públicas no se ha consultado ni se consulta a las mujeres y a los grupos de defensa de los derechos de las mujeres para el diseño y creación de las políticas y los reglamentos, no se considera el trabajo no remunerado, ni se requiere demostrar que las acciones de la agencia tienen un impacto positivo en la reducción o redistribución del trabajo de cuidados. Solo hay una mujer en la Junta Directiva de la agencia Autoridad de Acueductos y Alcantarillados constituida por ley por seis miembros.

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.

Otra participante añadió:

Así que el problema del agua sí nos afecta mucho para poder hacer el aseo al paciente y el aseo a la casa, al hogar. . . . el gobierno a veces tienen programas que dan servicios] que ofrecen plantas y sistemas gratuitos pero cuando llegan a las comunidades . . . Las comunidades los cogen para lo que ellos deseen. Realmente yo entiendo que deben de hacer un estudio de necesidad por cada comunidad. El paciente encamado es el que tiene prioridad y el que utiliza, verdad, equipo asistido de oxígeno, traqueotomía, cualquier cosa. Pero, lamentablemente, como vivimos en un área, . . . montañosa, pues muchos líderes se encargan de eso, pero lo manejan como ellos.

Las entrevistas realizadas con personas expertas en la situación socioeconómica de Puerto Rico y el impacto de la quiebra del gobierno, así como las medidas adoptadas por la Junta de Supervisión Fiscal 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)

Daniel Santamaría resaltó el impacto de los procesos de reestructuración de la deuda pública y en particular la deuda de la agencia gubernamental encargada del servicio de agua corriente potable. Señaló lo siguiente:

[L]a Autoridad de Acueductos tuvo un proceso de reestructuración un poco distinto, el término técnico fue como un reperfilamiento de unos préstamos y unas... y unas deudas que tenía determinadas, sin entrar en detalles. El asunto es que durante los próximos años va a haber una subida de la factura del agua. Al igual que lo va a haber en la factura de la luz, al igual que lo va a haber en la factura de los peajes. Es decir, y todas en mayor o menor medida, igual que lo va a haber en la factura de la luz un aumento también, y todas en mayor o menor medida son bienes que en economía se conocen como bienes inelásticos, o sea . . . son impuestos indirectos, vamos a ponerlo de esta manera. (2022)

Además, comentó el impacto desigual que tendrá el aumento en el costo del agua, que conforme a datos recientes, se calcula en un 4.95% en la factura.

Con el asunto del agua hay una subida de cinco centavos para el próximo año que nosotros ya recogimos porque lo recoge el propio Plan Fiscal... pero son subidas que nos van a estar afectando de manera determinante a todas y todos y hay que dejar muy claro que no todos estamos en el mismo barco. Yo creo que, o sea, no hay que ser muy condescendiente con estos temas y hay que entender que algunos están en el camarote de arriba, aunque el barco se esté hundiendo, y otros están abajo y el agua llega antes, verdad, a los camarotes. Y en ese aspecto, definitivamente, la subida en elementos como el agua puede afectar de manera más que proporcional a las clases más vulnerables. (Daniel Santamaría, 2022)

Otro experto entrevistado, Rolando Emmanuelli, también relacionó las dificultades con el servicio de agua corriente potable con los procesos de quiebra de las agencias gubernamentales y explicó:

El servicio de agua potable se verá afectado negativamente por el proceso de reestructuración de los préstamos y las deudas de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados que ha programado una serie de aumentos. (2022)

Indicador 1.1.2 – electricidad en el hogar⁵⁵

El acceso a electricidad segura y asequible en el hogar 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.

⁵⁵ *Supra* nota 1, pág. 34.

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 a ampliar el acceso al servicio. Tras el paso de dos huracanes por Puerto Rico, uno categoría 4, en septiembre de 2017, se evidenció la mala condición y 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 debido a la precariedad de la infraestructura agravada por el paso de los huracanes, por la ocurrencia de terremotos en zonas cercanas a las instalaciones generatrices y por la falta de mantenimiento adecuado. 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 Agencia Fiscal de Puerto Rico (AFFAF), 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 dado al traste o 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.

Análisis de la puntuación del indicador 1.1.2

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 limitado y el nivel de transformación también lo es.

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 restructuración 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. En el grupo focal de Aibonito varias participantes señalaron lo siguiente:

[La electricidad] Carísima.

[Inestable] Dependiendo el área.

A veces estamos sin luz dos y tres días . . .

[Cuando no hay electricidad] Se dañan alimentos, se dañan... el medicamento...

Los alimentos de los envejecientes. . . tienen que botar los alimentos...

Otra de las participantes indicó:

[E]l problema de la luz afecta casi siempre a los pacientes que usan máquina, que usan máquina de oxígeno, que usan diferentes equipos eléctricos. Porque el equipo eléctrico jamás te va a trabajar igual con la luz que con una planta. Y eso pues le ha afectado mucho a muchos pacientes.

En el grupo focal de Loíza puntualizaron el impacto del costo de la energía sobre la alimentación:

Sí, ahora vamos a tener tú sabes apagón porque la luz sigue yéndose. Lo que tú recibes no te da. ¿O compra o luz? Eso es lo que hay.

Eva Prados hizo referencia específica a cómo las actuaciones de administradores y del gobierno desencadenaron en una deuda impagable por la Autoridad de Energía Eléctrica y señaló lo siguiente:

[L]os bonos de Energía Eléctrica se dejaron de emitir para infraestructura para empezar a solamente utilizarse o su principal uso era para pagar deuda vieja, que es el problema del patrón de endeudamiento tóxico que el Gobierno adoptó en la última década de pedir más prestado y cómo la deuda creció más por simplemente buscar pedir prestado para pagar deuda vieja. . . . Ahora mismo tiene un problema de endeudamiento tal que la deuda que tiene en bonos más las pensiones de retiro o las aportaciones a los sistemas de retiro son más que el valor de sus propios

activos. Imagínense que cuando uno piensa en la Autoridad de Energía Eléctrica tú piensas en la infraestructura, quizás una de las más grandes que tenemos en este país, con también un monopolio, porque no hay otra manera de describirlo en su momento, donde solamente la Autoridad de Energía Eléctrica suplía de la luz, un servicio tan esencial y vital para la vida de todo el mundo. Pues se endeudó hasta el nivel de que ahora mismo sus deudas superan el valor de sus bienes y de sus activos. (2022)

Daniel Santamaría explicó cómo esta situación se ha traducido en que el pago de la deuda ha adquirido mayor importancia que el derecho a este servicio esencial tan importante para la vida:

Por ejemplo, ahora hay una propuesta de la Autoridad de Energía Eléctrica, salió en la prensa el famoso, los famosos \$23 mensuales [de aumento a la tarifa]... Ahora el 1 de diciembre van a sacar otra nueva propuesta. Todas las propuestas en mayor o menor medida pasan por una subida de estos servicios. Todas, absolutamente todas. . . Por eso nosotros decíamos, el recorte era insuficiente en multitud de dimensiones porque sí que efectivamente hay cierto recorte y vas a pagar deuda en menor medida pero después está el pago de deuda indirecto que es el cómo te afecta la subida de todos estos bienes esenciales que de facto significa que te están poniendo un impuesto del cual no puedes escapar o un pago de deuda indirecto a cualquier persona.

Muchas personas nos decían, mira a mí esto de la deuda no me afecta, no me afecta porque no soy bonista, no trabajo para el gobierno, trabajo en el sector privado. Entonces ahí había que conectar un poco los puntos de toda la historia y decirles, mire pero, ¿usted utiliza peaje?...pues a usted sí le afecta. ¿Usted consume agua o electricidad? A usted le afecta. . . . Esto nos afecta a todas y a todos y en especial a futuras generaciones. (2022)

Indicador 1.1.3 Instalaciones y servicio de saneamiento⁵⁶

Las instalaciones y servicios de saneamiento, el recogido de residuos y basura y la eliminación de aguas residuales son medidas necesarias para la prevención de enfermedades. En ese sentido tienen el potencial de reducir el tiempo que las mujeres dedican a actividades de limpieza y a cuidar de familiares y a colaborar con las vecinas y

⁵⁶ *Supra* nota 1, pág. 36.

vecinos enfermos. Atenderemos en particular las políticas públicas establecidas en Puerto Rico sobre el recogido y reciclaje de desperdicios sólidos.

Análisis de la puntuación del indicador 1.1.3

Este indicador se evaluó mediante 17 criterios, obtuvo puntuación de 4 para un cumplimiento de 24% lo que implica que existen políticas públicas al respecto, que pueden ser transformadoras, pero de manera muy limitada.

La mayor parte de los servicios de recogido de desperdicios sólidos se han delegado a los municipios. Los fondos utilizados para la provisión de este servicio por los municipios se han visto reducidos y hasta se amenaza con eliminarlos como producto de los planes establecidos por la Junta de Supervisión Fiscal para la reestructuración de la deuda pública.

En gran parte del país el servicio de recogido de basura es financiado por las comunidades de ingreso medio o alto, tales como urbanizaciones cerradas y condominios. Algunos vertederos de desperdicios sólidos operan con financiamiento provisto por el gobierno de Estados Unidos y cerca de una decena cuenta con señalamientos por falta de cumplimiento con las normas aplicables e incluso órdenes de cierre.

Eva Prados abundó sobre el tema y señaló lo siguiente:

Bueno, los municipios afirman, o la voz de los municipios es que ellos brindan servicios que se supone que los brinde el Gobierno Central y que entonces el Gobierno Central les paga a ellos. El punto es que ... la Junta ha decidido eliminar estos fondos de equiparación y junto a otras políticas que están implementando con los municipios de también reducir muchos de los subsidios que el Gobierno Central le da a los municipios, pues cada vez vemos a los municipios con más problemas para poder costear los servicios tan básicos como es el recogido de basura y otros servicios. (2022)

Indicador 1.1.4 transporte público⁵⁷

Tener acceso al servicio de transportación pública de forma segura, frecuente, asequible y confiable con conexión a las zonas rurales y a las comunidades de bajos recursos económicos y a las poblaciones lejanas a las zonas donde se encuentran las fuentes de trabajo es indispensable. Las trabajadoras y los trabajadores que brindan servicios de cuidado requieren este servicio debido a que usualmente sus ingresos son bajos y no pueden adquirir un auto o acceder a otras formas de transportación privada. Otro aspecto importante es que el trabajo de cuidados requiere acompañar a la persona cuidada a citas médicas o a hospitales, adquirir medicamentos en farmacias, comprar alimentos, entre otras tareas que ameritan movilidad a través de ciudades, pueblos o campos. Quienes proveen servicios de cuidado de menores de edad han de acompañarles a la escuela y a actividades recreativas. Este servicio es casi inexistente en algunas de las comunidades más necesitadas o tan deficiente que podría clasificarse como disfuncional.

Análisis de la puntuación del indicador 1.1.4⁵⁸

Este indicador se evaluó mediante 17 criterios, obtuvo una puntuación de 3 para un 18%, lo que implica un nivel de transformación de 1, lo que implica que existen políticas al respecto, pero no son transformadoras.

El transporte público se limita al área metropolitana y marítimo a las islas municipios, Vieques y Culebra y aún estos son limitados, infrecuentes y en muchas ocasiones con horarios inexactos. El resto del país depende del transporte privado donde esté disponible.

⁵⁷ *Id.* pág 37.

⁵⁸ *Id.* pág 39.

En cuanto a las poblaciones excluidas o desatendidas, aunque se provee algún trato especial para algunas, no se cubre la mayor parte del territorio nacional. La política pública deja fuera la ruralía y la mayor parte del país. La asignación presupuestaria no es suficiente. Recientemente el gobierno tuvo que recurrir a solicitar financiamiento del gobierno de Estados Unidos y se ha privatizado el servicio de transporte marítimo hacia las islas municipio de Vieques y Culebra. El servicio no es gratuito y requiere el pago de una tarifa. Además, muchas de las rutas más transitadas entre los pueblos, ciudades y campos del interior del país y la zona metropolitana, donde se encuentra la mayor parte de los servicios de salud y de las agencias gubernamentales, requieren el pago de pasos de peaje que han ido aumentando paulatinamente y se encuentran en manos de empresas privadas. No se ha consultado a las comunidades, ni a los grupos de mujeres para el diseño del servicio ni de las políticas públicas. El transporte es indispensable y sin embargo es el peor de los servicios públicos evaluados bajo el ámbito de la política de infraestructura.

Las cuidadoras que participaron en los grupos focales resaltaron los problemas que enfrentan para poder realizar las tareas de cuidado que requieren desplazarse de un lugar a otro y la falta del servicio les impone un gasto adicional. Señalaron los graves problemas que confrontan por la falta de servicio de transportación pública tanto en Aibonito, pueblo ubicado en la zona montañosa, como en Loíza ubicado en la costa y más cerca de la zona metropolitana. Las cuidadoras de Loíza informaron lo siguiente:

La gasolina, la compra, los medicamentos que no te cubre el plan, que por lo regular son los más caros. Aquí no hay transporte público.

... Hay que buscar quién lleve a uno, pagarle a una persona para que lleve a uno... si uno va a hacer compra...

O pararse pidiendo pon [aventón]...

O pararse a ver quién pasa y te da pon [aventón]. Tienes que estar pagando a alguien que lleve a uno y lo espere también.

En la zona rural el problema es gravísimo. Las cuidadoras que participaron en el grupo focal de Aibonito al preguntársele sobre el acceso a transporte público indicaron:

Aquí no hay... Ninguna... Aquí no hay transportación pública...

Aquí es taxi. Los taxis...

Caminando... Taxi.... [La transportación] Un gasto adicional.

Las personas expertas entrevistadas repitieron la frustración mostrada por las participantes en los grupos focales. Rolando Emmanuelli, por ejemplo, contestó a la pregunta sobre el acceso a transporte público lo siguiente:

¿Cuál transportación pública?

¡No hay transportación pública! (2022)

Eva Prados, por su parte señaló:

El Plan de Ajuste de la Autoridad de Carreteras implica un aumento en los peajes y en el costo de los alimentos, pues todos llegan a los puertos del norte de donde se trasladan por camiones a todos los municipios, campos y ciudades del País.

Entonces esto es importante porque va a significar que los peajes van a recibir un aumento por los próximos 30 años. (2022)

Indicador 1.1.5 Tecnologías y equipamiento para ahorrar tiempo y trabajo⁵⁹

El acceso a tecnologías y equipamiento para ahorrar tiempo y trabajo, como lavadoras para lavar la ropa, lavavajillas, bombonas de gas y aspiradoras y otros, tiene un impacto fundamental en el tiempo y la intensidad de las tareas domésticas de cuidados; especialmente, las no remuneradas. También se requiere tener acceso a la tecnología que

⁵⁹ *Id.* pág 39.

facilita las comunicaciones y, cuando se atienden menores de edad, aquellas que se utilizan para realizar tareas escolares. Este indicador se evaluó mediante 18 criterios, recibió puntuación de cero debido a que no existe una política pública nacional de provisión de tecnologías y equipamiento para ahorrar tiempo y trabajo a quienes se dedican al trabajo de cuidados. El grado de transformación de este indicador es cero. Se ha creado por ley la *Puerto Rico Innovation and Technology Service*, pero la política pública no está dirigida a proveer tecnología y equipos. Hay una gran brecha digital en Puerto Rico particularmente para las personas de edad avanzada, las de escasos recursos económicos y las que viven en comunidades aisladas.

Las cuidadoras que participaron en los grupos focales identificaron equipos que son necesarios para facilitar las tareas de cuidado, especialmente cuando atienden a una persona encamada o que tiene dificultad para caminar. Sobre este tema, dijeron que en la mayoría de los casos estos equipos (que son indispensables para el cuidado de personas con ciertas condiciones de salud) los provee la familia. En ocasiones estos equipos se pueden conseguir a través de los planes médicos. Pero si el plan médico no los cubre o la persona no tiene plan médico, entonces pueden recibir ayuda de organizaciones o donaciones personales. Las cuidadoras que participaron del grupo focal en Aibonito señalaron lo siguiente:

Equipo se necesita mucho para esas personas encamadas... Estoy hablando... porque mi casa es excelente, sabes... Una grúa para esas personas sacarlos de la cama...

Existe, existe una silla para llevarlo al baño y si no puedes ir al baño esa silla te sirve. Es como una silla, que tú lo puedes sacar de la cama y mantenerlo en esa silla...

Las cuidadoras del grupo focal de Loíza se refirieron a tecnología como internet y teléfonos celulares. Indicaron que muchas de las ayudas que se reciben para obtener o costear estos servicios tienen que pedirse a través del internet. También para obtener citas médicas necesitan hacerlo por internet o teléfono. Una de las personas expertas entrevistadas, Daniel Santamaría, hizo mención de una medida para mejorar el acceso a la tecnología. Se trata de una designación de 500 millones de dólares para invertir en la red de Internet de banda ancha en Puerto Rico. Santamaría indicó lo siguiente:

Hay unos fondos, si mal no recuerdo eran como 500 millones de dólares para establecer, para invertir en lo que es la red ancha, de banda ancha en Puerto Rico, de Internet. Internet en Puerto Rico tenía un déficit, o sea los operadores privados no estaban invirtiendo en lugares donde pues para ellos no era rentable. Y eso tiene muchas áreas rurales, etc., eso tiene muchas implicaciones. Y en muchos países la política pública es que el gobierno interviene y te suple esa carencia del sector privado. Aquí la Junta de Supervisión Fiscal, a través de su Plan Fiscal, hizo una apuesta por eso. Y eso lo han comercializado mucho, como verdad, como su gran apuesta, etc. Y no debemos quitarle peso, no debemos quitarle peso. Obviamente, **en el océano de los dramas que estamos viviendo es una gota o una gota de oxígeno en este panorama.** Pero, sin lugar a dudas, esa inversión de tecnología va a ayudar a ciertos sectores de la población y ciertas áreas geográficas de Puerto Rico.

Conclusión sobre la Política 1.1 Infraestructuras Físicas de Apoyo a los Cuidados

Conforme surge de las secciones anteriores y de la puntuación recibida por los cinco indicadores establecidos en la Tabla de puntuación para el ámbito de esta política, a pesar de que pueda existir legislación y reglamentación sobre algunos de los elementos analizados, su implantación es muy limitada. Si tomamos en consideración todos los criterios evaluados que suman 84 y la cantidad de puntuaciones obtenidas que asciende a solo 16 puntos, esta política recibe un 18% en la evaluación total por lo que su grado de

transformación es solo de 1. En conclusión, existen políticas públicas sobre las infraestructuras físicas de apoyo a los cuidados, pero no son transformadoras.

A continuación, incluimos una tabla con la puntuación, el porcentaje y el grado de transformación de cada uno de los indicadores y el total de la Política 1.1

Tabla 2 ÁMBITO DE LA POLÍTICA 1.1: INFRAESTRUCTURAS FÍSICAS DE APOYO A LOS CUIDADOS		
Ámbito de la política/indicador	Puntuación obtenida/ Criterios	Por ciento de puntuación Grado de transformación
1.1: Infraestructuras físicas de apoyo a los cuidados		
1.1.1: Agua corriente potable	4/16	25% Grado de Transformación:2
1.1.2: Electricidad en el hogar	5/16	31.2% Grado de Transformación: 2
1.1.3: Instalaciones y servicios de saneamiento	4 /17	24% Grado de Transformación: 2
1.1.4: Transporte público	3/17	18% Grado de Transformación: 1
1.1.5: Tecnologías y equipamiento para ahorrar tiempo y trabajo	0/18	0% Grado de Transformación: 0
Puntuación de la política		16/84

Por ciento y Grado en que la política tiene un carácter transformador (0-5)	19% Grado de Transformación: 1
--	---

ÁMBITO DE POLÍTICA 1.2 Servicios de cuidados

La evaluación del ámbito de política de servicios de cuidado incluyó diversos servicios relacionados al cuidado de las personas. En la *Tabla de puntuación de las políticas de cuidados* de Oxfam y otras organizaciones, se explica que “[l]os servicios de cuidados ayudan a redistribuir hacia el Gobierno, el sector privado y las organizaciones sin fines de lucro las responsabilidades y costos relacionados con ciertas tareas del trabajo de cuidados no remunerado que los hogares tienen en relación con niños y niñas en edad preescolar, personas mayores o enfermas, y aquellas con necesidades especiales de cuidados”⁶⁰

La Tabla de puntuación incluye 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 de estos servicios de cuidado, en atención a la situación particular de Puerto Rico donde se han exacerbado situaciones que afectan particularmente a las mujeres, a las personas vulnerables, como el estudiantado de educación especial y a las personas de la comunidad LGBTIQ+, el grupo de investigadoras de INTER-MUJERES añadió los siguientes indicadores al ámbito de la política pública de cuidados: 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

⁶⁰ *Supra* nota 1, pág. 41.

contra la violencia de género. Con estos indicadores adicionales se aumentó a ocho (8) los indicadores a evaluar en el ámbito de la política pública 1.2 de servicios de cuidado.

Los indicadores dispuestos en la Tabla de puntuación para esta política son: 1.2.1 servicios públicos de salud; 1.2.2 servicios de atención y educación de la primera infancia (0-4 años); 1.2.3 servicios de cuidados y educación de estudiantes (5-15 años); 1.2.4 servicios de cuidados y educación de estudiantes con diversidad funcional (educación especial); 1.2.5 servicios de cuidados para adultos mayores; 1.2.6 servicios de cuidados para personas con necesidades de cuidado adicionales; 1.2.7 servicios de salud sexual y reproductiva y 1.2.8 servicios de prevención, intervención y protección contra la violencia de género. Los criterios de evaluación establecidos en la Tabla de puntuación se detallan en el Anejo 1.

A continuación, se presenta cada indicador establecido en la Tabla de puntuación para las políticas públicas relacionadas con los servicios de cuidado. Posteriormente se ofrece el análisis del conjunto de criterios y la evaluación y puntuación de la política sobre los servicios de cuidados de forma integrada.

Indicador 1.2.1 - Servicios públicos de salud.⁶¹

Este indicador dispone que los servicios públicos de salud que incluyen la provisión de servicios médicos deben brindarse a toda la población para mantener o mejorar su estado de salud.⁶² Se explica que estos servicios deben ser universales, asequibles y de calidad y que tanto la prestación como el acceso son importantes no solo para mejorar los resultados de salud, sino

⁶¹ *Id.* pags. 41-43.

⁶² *Id.*, pág. 74, citando a OIT. (2018). El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente, (pág. xxxviii). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_737394.pdf.

para reducir el tiempo que las mujeres dedican a cuidar familiares y personas enfermas de su comunidad. También dispone que los servicios de salud contribuyen a la redistribución del trabajo de cuidados hacia el sistema público. Según Oxfam,

En la mayoría de los contextos, se espera que las mujeres suplan las carencias de unos sistemas públicos de salud insuficientes, proporcionando cuidados a familiares y miembros de la comunidad enfermos, en muchos casos exponiéndose a un mayor riesgo de contraer enfermedades infecciosas y de sufrir otros impactos negativos para su salud física y mental.⁶³

Estas políticas también son importantes para reducir las tasas de mortalidad infantil y maternas.⁶⁴ Se requiere que estos servicios sean de calidad y cuenten con profesionales de la salud cualificados y bien remunerados; que integren diversas especialidades y que incluyan la salud mental y el acceso a vacunas y medicamentos subvencionados”.⁶⁵

Análisis de la puntuación del indicador 1.2.1

La investigación evaluó 19 criterios sobre los servicios públicos de salud. En total el indicador obtuvo 6 puntos, lo que representa un 32% del total de la puntuación posible. Conforme a la métrica establecida en la Tabla de puntuación, un 32% equivale a un grado de transformación de 2. Este resultado implica que existen políticas públicas al respecto 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.

⁶³ *Id.*, pág.41.

⁶⁴ *Id.*, pág. 42.

⁶⁵ *Id.*

En Puerto Rico, se interpreta que el derecho a la salud está incluido como parte del Art. 2, sección 7 de la Constitución que reconoce el derecho a la vida.⁶⁶ Entre los departamentos ejecutivos creados por la Constitución se incluye el Departamento de Salud (Artículo IV, sección 6). La Ley Núm. 150-1996, *Ley del Derecho a la Salud en Puerto Rico* que creó el Fondo para Servicios contra Enfermedades Catastróficas Remediabiles y la Junta Evaluadora del Fondo para Servicios contra Enfermedades Catastróficas Remediabiles, transfirió a esta junta los poderes, deberes, funciones, facultades, contratos, obligaciones, propiedades, privilegios y dinero del Fondo de Tratamientos Médicos de Emergencia para Pacientes Indigentes. Por otra parte, la Ley Núm. 72-1993, *Ley de la Reforma de Salud* que creó la Administración de Servicios de Salud (ASES, por sus siglas), transformó el rol del estado, de proveedor de servicios de salud a financiador de servicios de salud para la población en niveles de pobreza.⁶⁷ Esta reforma utiliza fondos de Medicaid para su financiamiento.⁶⁸ Estos son fondos que otorga el gobierno de Estados Unidos a los estados y territorios para financiar parcialmente los servicios públicos de salud para la población con escasos ingresos que cualifique. El hecho de que el plan de salud del gobierno de Puerto Rico utilice estos fondos plantea un problema de falta de recursos para atender la demanda de servicios públicos de salud ya que solamente está disponible para las

⁶⁶ En el Artículo 2, Sección 20 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto se reconoce el derecho a la salud expresamente. Sin embargo, a pesar de que el pueblo de Puerto Rico aprobó su constitución con esta sección del artículo 2, el Congreso de Estados Unidos de Norteamérica no aprobó esta sección cuando aprobó la Constitución de Puerto Rico.

⁶⁷ *Ley de la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico*, Ley Núm. 72 de 7 de septiembre de 1993, según enmendada.

⁶⁸ *Puerto Rico Medicaid State Plan, May 2019*. [www.Medicaid.Gov/State overviews/ Puerto Rico](http://www.Medicaid.Gov/State%20overviews/Puerto%20Rico).

personas que cualifican según sus ingresos.⁶⁹ Hay una población en Puerto Rico que no cualifica para recibir servicios de salud del gobierno, pero tampoco cuenta con los recursos para poder pagar por un seguro de salud privado. A pesar de que ASES es la agencia encargada de los servicios de salud provistos para personas de escasos recursos, datos recientes confirman la insuficiencia presupuestaria para atender las necesidades de salud en Puerto Rico. Además, esta agencia admite que desconoce qué calidad de servicios ofrecen las aseguradoras privadas que son contratadas para administrar los servicios del plan de salud del gobierno (Plan Vital).⁷⁰

Los servicios públicos de salud llegan parcialmente a las poblaciones más desatendidas que incluyen a las personas con mayor probabilidad de estar excluidas, pero como la forma de pago es per cápita o una cantidad fija al proveedor de servicios por cada beneficiario, esto afecta el referido a especialistas y ha redundado en un racionamiento de los servicios. Además, Vital, el plan de salud del gobierno, no cubre: personas de 65 años o más en instituciones de salud mental; servicios de cuidado respiratorio a personas que dependen de respiradores artificiales; servicios de optometría; servicios de salud en el hogar a personas menores de 21 años; entre otros.⁷¹

Mediante la aprobación de la Ley Núm. 235-2015, *Ley para Crear el Consejo Multisectorial del Sistema de Salud de Puerto Rico*, se le encomendó a un Consejo la evaluación del sistema de salud de Puerto Rico para formular recomendaciones. El Consejo Multisectorial

⁶⁹ En Puerto Rico, la elegibilidad de acuerdo al nivel de pobreza (Local Poverty Level o LPL, por sus siglas en inglés) es la siguiente (por tamaño del núcleo familiar y cantidad de ingresos): “+ 1: \$912.00 x; + 2: \$1,234.00 x; + 3: \$1,556.00 x; + 4: \$1,877.00 x; + 5: \$2,199.00 x; + 6: \$2,520.00 x; + 7: \$2,842.00 x; + 8: \$3,163.00 x; + 9 \$3,485.00 x; + 10 \$3,807.00 x...” PR Medicaid State Plan, May 2019.

⁷⁰ Centro de Periodismo Investigativo (CPI), *La ASES apuntó hacia el Departamento de Salud por la falta de informes correspondientes a las auditorías del periodo de 2018 a 2022*”, 12 de septiembre de 2022.

⁷¹ *Puerto Rico Medicaid State Plan, May 2019*. [www.Medicaid.Gov/State overviews/](http://www.Medicaid.Gov/State%20overviews/) Puerto Rico.

de Salud, según queda documentado en su informe *Basta ya de Parchos* del 31 de octubre de 2016, recomendó que se considerara implantar un modelo de salud universal en el que el estado fuera el pagador único. A pesar de esta recomendación fundamentada, que consideró los hallazgos de varios estudios y evaluaciones sobre los cambios en el sistema de salud de Puerto Rico, hasta el presente solamente hay unos proyectos de ley en trámite sobre esta recomendación.

Conforme al plan de salud del gobierno de Puerto Rico, los servicios de salud sexual y reproductiva están limitados. Este tema será abordado en más detalle bajo el indicador 1.2.7. Además, respecto a las aseguradoras privadas, a través de las cuales se ofrecen los servicios del Plan Vital, se han documentado públicamente “las carencias, dificultades y problemas que experimentan los pacientes a diario por la pobre calidad de servicios que reciben de sus planes médicos, que incluye las constantes denegaciones de medicamentos y tratamientos”.⁷²

Por otra parte, las personas que se dedican al trabajo de cuidados, si no cualifican para recibir los servicios de acuerdo con su ingreso,⁷³ quedan excluidas del plan de salud público del gobierno. El Plan Estatal de Puerto Rico de Medicaid y las enmiendas a este tampoco incluyen de manera explícita la intención de abordar el trabajo de cuidados no remunerados.⁷⁴ No hay evidencia de que la política existente en Puerto Rico sobre los servicios públicos de salud haya tenido un impacto en la reducción o redistribución del trabajo de cuidados no remunerados.

⁷² Jeniffer Wiscovitch Padilla, *ASES admite que desconoce qué calidad de servicios dan los planes médicos del Plan Vital*, 12 de septiembre 2022, <https://periodismoinvestigativo.com/2022/09/ases-admite-que-desconoce-que-calidad-de-servicios-dan-los-planes-medicos-del-plan-vital/>.

⁷³ Refiérase a la elegibilidad de acuerdo con los ingresos detallada en la nota 49.

⁷⁴ Refiérase al *Puerto Rico Medicaid State Plan, May 2019* y DHHS, CMS, State/Territory Name: State Plan Amendment (SPA), March 23, 2022.

Las personas participantes en los grupos focales abordaron la situación prevaleciente respecto a los servicios públicos de salud. El grupo de cuidadoras de Aibonito expresó que no hay programas gubernamentales que ofrezcan servicios de salud específicamente dirigidos a ellas en calidad de cuidadoras. Para atender sus necesidades de salud, las que no participan del plan de salud del gobierno utilizan un seguro médico privado. Otra participante expresó que las cuidadoras son una fuerza trabajadora que el gobierno descuida, ya que no le ofrecen los apoyos que necesitan.

En opinión de las personas expertas entrevistadas, la Junta de Supervisión Fiscal ha asumido una interpretación errónea sobre la inversión de Medicaid en Puerto Rico. Interpreta que se recibirán 11 mil millones de dólares para servicios de salud. El Congreso de Estados Unidos tendría que aprobar dicho financiamiento y ha habido un cambio significativo en la composición de la Cámara de Representantes en Estados Unidos. Si la aseveración de la Junta no corresponde con la realidad, los servicios de salud se verán altamente afectados. De otra parte, el papel de las aseguradoras en el sistema implantado en Puerto Rico ha tenido un impacto negativo en los servicios de salud. Los médicos y médicas jóvenes se van del País luego de recibir una educación excelente en los programas costeados por el gobierno de Puerto Rico. La Junta debió desarrollar medidas para atender este éxodo de profesionales, en lugar de basar el Plan en proyecciones que dependen del ambiente político en Estados Unidos y en un incentivo a los médicos del que se benefician los ya establecidos, mientras las demás personas sufren el impacto de impuestos entre 20% y 30% de sus ingresos. Por ejemplo, Daniel Santamaría opinó que “en lugar de resolver el problema se crean más desigualdades” (2022). Otro ejemplo del impacto de la intervención de la Junta de Supervisión Fiscal mencionado por José Caraballo Cueto fue el siguiente:

[M]ediante el veto de la Junta a medidas legislativas que buscaban fiscalizar a las aseguradoras . . . privilegian el sistema actual y la privatización. Creen que los servicios de salud deben estar controlados por las aseguradoras y las protegen. (2022)

Indicador 1.2.2 - Servicios de atención y educación de la primera infancia (0-4 años)

La disponibilidad de servicios de atención y educación de la primera infancia tiene impacto en los trabajos de cuidados no remunerados que prestan las mujeres. En el indicador se incluyen criterios sobre la seguridad y la calidad, elementos hacia el ámbito de la esfera pública o gubernamental. Se explica en la Tabla de Puntuación que ello “permite a los progenitores mejorar la conciliación de sus responsabilidades de cuidados, remuneradas y no remuneradas”.⁷⁵ Además de que las políticas en esta área deben garantizar la prestación de servicios accesibles y de alta calidad, deben garantizar que se ofrecen espacios seguros suficientes para niñas y niños y que cuenten con personal cualificado y adecuadamente remunerado. Se incluye en la política que se garanticen estos servicios “en períodos en los que no hay opciones de cuidado entre las licencias de maternidad y paternidad, los servicios de atención y educación de la primera infancia y el inicio del período escolar”.⁷⁶

Análisis de la puntuación del indicador 1.2.2

La investigación evaluó 21 criterios sobre los servicios de atención y educación de la primera infancia (0-4 años). En total el indicador obtuvo 10 puntos, lo que representa un 48% del total de la puntuación posible. Conforme a la métrica establecida en la Tabla de puntuación, un

⁷⁵ *Supra* nota 1, pág., 43. Se cita a A.E. Devercelli y F. Beaton-Day. (2020). *Better Jobs and Brighter Futures: Investing in Childcare to Build Human Capital*. Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35062>, que indica que “[m]ás del 40 % de las niñas y niños que no han alcanzado la edad de cursar la educación primaria (casi 350 millones de niñas y niños) necesitan servicios de guardería, pero no tienen acceso a ellos”.

⁷⁶ *Id.*

48% equivale a un grado de transformación de 3. Este resultado implica que existen políticas públicas con potencial de ser transformadoras, pero la implantación es limitada y el nivel de transformación también lo es.

Puerto Rico cuenta con legislación que viabiliza la política pública en esta área. Estas leyes son la *Ley para el Desarrollo y la Implantación de la Política Pública para la Niñez en Edad Temprana*, Ley Núm. 93-2008, según enmendada y la *Ley de Servicios Educativos Integrales para Personas con Impedimentos*, Ley Núm. 51-1996, según enmendada. Esta política va dirigida a combatir la pobreza y asistir a infantes y menores que viven en esta situación. Sin embargo, para poder recibir los servicios provistos por el gobierno se exige el cumplimiento con los criterios de elegibilidad por ingresos familiares. No hay datos disponibles que permitan determinar si estos servicios llegan a las zonas y poblaciones más desatendidas o con mayores probabilidades de ser excluidas. No hay información acerca del presupuesto. Sin embargo, la información disponible indica que:

Los centros prescolares, centros de cuidado y escuelas con Pre-K, subvencionan la operación – en la mayoría de los casos - a través de una combinación de recursos financieros que incluyen: fondos propios que se generan por el pago de servicios, fondos federales de asignaciones en bloque y fondos locales (principalmente Fondo de Inversión Comunitaria distribuidos por la Legislatura, Asignaciones Especiales también otorgadas por la legislatura y fondos por Ley 52, que provee para cubrir gastos de salarios). Dentro de estas fuentes, los fondos federales representan una asignación importante para la provisión de los servicios.⁷⁷

Además, los datos disponibles señalan impactos diversos luego del paso de los huracanes en Puerto Rico en el 2017, entre otros, en la educación de las y los menores. En particular, se indica

⁷⁷ ACUDEN, *Estudio de necesidades sobre la niñez temprana en Puerto Rico 2020*, DEPARTAMENTO DE LA FAMILIA (2020). [https://docs.pr.gov/files/ACUDEN/PDG-B5/Informe%20Final%20-%20Estudio%20de%20Necesidades%20Ni%C3%B1ez%20Temprana%20\(Rév.%2011NOV2020\).pdf](https://docs.pr.gov/files/ACUDEN/PDG-B5/Informe%20Final%20-%20Estudio%20de%20Necesidades%20Ni%C3%B1ez%20Temprana%20(Rév.%2011NOV2020).pdf).

que “los niños/niñas de familias en los renglones de ingresos bajos fueron los más afectados”.⁷⁸ De los datos disponibles también surge que en “las familias con menores de cinco años, se experimentó un aumento en los niveles de pobreza, llegando en 2018 a un 80.3%”.⁷⁹

Por otra parte, se ha documentado que existe un problema de insuficiencia de personal en todas las agencias del Departamento de la Familia, mayormente responsables de esta política. Además, nuestra investigación revela que las políticas sobre los servicios de atención y educación de la primera infancia (0-4 años) no han tenido un impacto positivo en la redistribución del trabajo de cuidados y no se han identificado efectos en el bienestar de menores. Sobre el servicio de cuidado, de la información disponible surge que:

[E]l servicio de cuidado como un área de necesidad y se destaca la falta de servicios accesibles en términos económicos para familias que, aunque no viven bajo niveles de pobreza, tienen comprometidos sus ingresos. Igualmente, se plantea como un tema donde existen diferencias geográficas.⁸⁰

Según datos disponibles de la agencia principal en Puerto Rico a cargo de los servicios de atención y educación de la primera infancia (0-4 años), se identificó la falta de información sobre su disponibilidad como una de las barreras principales para el acceso a servicios. También se identificó la falta de educación y orientación sobre la niñez temprana y los servicios que deben recibir en las distintas etapas de su desarrollo.⁸¹

⁷⁸ *Id.*

⁷⁹ *Id.*

⁸⁰ *Id.*

⁸¹ *Id.* Según ACUDEN, “esta situación se ha tornado más compleja debido a los cambios en el sistema de servicios tras los huracanes y la pandemia, y la falta de navegadores o mecanismos para llevar a las familias a través del sistema de servicios.”

Sobre los servicios de atención y educación de la primera infancia (0-4 años), en los grupos focales se mencionó la necesidad y la falta de estos servicios. Por ejemplo, en el grupo focal de las organizaciones no gubernamentales, una de las participantes hizo la siguiente expresión:

[H]abía alguna legislación de que los centros de trabajo, los talleres de trabajo tuvieran centros de desarrollo infantil para el asunto del cuidado de niños y que estén cerca de las familias, de las mamás o de los papás, casi siempre de las mamás y eso se ha descontinuado también.

Otra de las participantes en el grupo focal de las organizaciones no gubernamentales brindó el siguiente ejemplo concreto relacionado a los servicios de atención y educación para la primera infancia:

[C]uando acudimos a los espacios gubernamentales, ya sea con fondos federales o estatales el andamiaje que piden de documentación para que esta mujer entregue para que le puedan dar un espacio para los *Early Head Start* o los *Head Start* como tal, me parece que es precisamente bloquear que ella tenga esa posibilidad o de tener el acceso al cuidado. ... sería importante revisar esas peticiones que, en ocasiones, desde mi punto de vista, ... parte más del prejuicio que realmente de los requisitos que piden los fondos federales para dar fondos.

Por otra parte, una de las cuidadoras del grupo focal de Loíza expresó que el tener que cuidar a su padre a tiempo completo, le ha restado tiempo para dedicarle a su hija que además de tener una condición de salud, se encuentra en la adolescencia. El cuidado de familiares a tiempo completo crea un desbalance en la atención de asuntos importantes de las personas encargadas del cuidado, como lo es el cuidado de sus propias hijas e hijos menores de edad.

En las entrevistas a las personas expertas también se abordó el tema de los servicios de atención y educación de la primera infancia. Se trajo a colación el impacto de los cierres de

escuelas públicas en Puerto Rico sobre estos servicios. Por ejemplo, José Caraballo Cueto, explicó lo siguiente:

[E]n 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)

Otra de las personas expertas entrevistadas, Eva Prados, opinó sobre este tema que “definitivamente lo veo o encareciéndose porque vas a tener que optar por el sector privado o asumiéndolo tú, quedándote en tu casa y limitando tu capacidad para poder buscar empleo.” (2022)⁸²

Indicador 1.2.3- Servicios de cuidados y educación de estudiantes (5-15 años)

Al igual que el indicador anterior, la disponibilidad de servicios de cuidados y de educación de estudiantes (5-15 años) resulta importante para impactar los trabajos de cuidados no remunerados de las mujeres. En este indicador se incluyen criterios sobre el acceso y la

⁸² Sobre el asunto del cierre de las escuelas públicas, la Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico tuvo ante sí una querrela por el impacto de estos cierres y rindió su informe el 16 de julio de 2018. Entre las conclusiones de este informe resalta la siguiente: “se lesionó el derecho a la educación de los niños y niñas del sistema público al llevar a cabo un proceso desorganizado y sin orientación ni consulta”. Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico, *Informe sobre el Cierre de Escuelas*, Departamento de Educación, Querrela Número 2018-4-17371, <https://cdc.pr.gov/InstitutoDeEducacion/RecursosEducativos/Informes/Informe%20Cierre%20de%20Escuelas.pdf>.

calidad, elementos que son relevantes para la redistribución de parte de este trabajo hacia el ámbito de la esfera pública o gubernamental. En la Tabla de puntuación no se incluye específicamente este indicador. Sin embargo, se consideró importante para el análisis de políticas públicas en Puerto Rico por la situación confrontada por las escuelas en el país que se han visto afectadas por los cierres por los huracanes en 2017, los terremotos en el 2019 y luego, la pandemia en el 2020. Se utilizaron los mismos criterios del indicador 1.2.2 (servicios de atención y educación de la primera infancia), ajustados en los aplicables a estudiantes de 5-15 años. Las políticas en esta área también deben garantizar la prestación de servicios en espacios seguros y suficientes para menores y deben contar con personal cualificado y adecuadamente remunerado.

Análisis de la puntuación del indicador 1.2.3

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]abrà 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”.⁸³ Además, en Puerto Rico hay

⁸³ Const. de Puerto Rico, 1 LPRA.

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.⁸⁴ Este proyecto es sufragado con los Fondos de Ayuda para Emergencias de Escuelas Primarias y Secundarias (ESSER III, por sus siglas en inglés).⁸⁵ Está dirigido a estudiantes de nivel primario (kínder a 8^{vo}) y secundario (9^{no} a 12^{mo}) e incluye las disciplinas de matemáticas, ciencias, español, inglés, estudios sociales, bellas artes o educación física, salud escolar y ocupacionales, según la necesidad. El proyecto cuenta con cuatro modelos de horarios extendidos de 2 horas y de 3 horas. Esto ciertamente es una iniciativa

⁸⁴ Normas para la organización y el funcionamiento general del proyecto refuerzo académico extendido 2022-2023 del 26 de julio de 2022, <https://intraedu.dde.pr/Comunicados%20Oficiales/202207291655-Firmado.pdf>.

⁸⁵ Estos son fondos que otorga el Departamento de Educación de Estados Unidos a los estados y territorios para lidiar con el impacto de la pandemia en el rezago de las y los estudiantes. establecido en la *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), y financiado además en virtud de la *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) y la Ley del Plan Estadounidense de Ayuda Económica (ARP) de 2021, Ley Pública N.º 117-2 (11 de marzo de 2021).

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:⁸⁶

[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.

Por otra parte, para el Año Fiscal (2022-2023), el presupuesto propuesto es de \$5,064,491,000. Surge de los datos disponibles que “\$2,484,917,000 provienen del Fondo General; \$2,564,613,000 de fondos federales, \$5,961,000 de ingresos propios y \$9,000,000 de otros ingresos”.⁸⁷ Además, “[e]n comparación con este año, el presupuesto propuesto contempla

⁸⁶ José Caraballo-Cueto, Observatorio de la Educación Pública en Puerto Rico (CEMGAP), UPR, Recinto de Río Piedras, *Un Análisis de la Inversión en la Educación Pública de Puerto Rico*, noviembre 2021. <https://filantropiapr.org/wp-content/uploads/2022/05/Estudio-2021-JCaraballo.pdf>.

⁸⁷https://www.camara.pr.gov/el-departamento-de-educacion-presenta-presupuesto-que-asciende-a-5064491000/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=el-departamento-de-educacion-presenta-presupuesto-que-asciende-a-5064491000#:~:text=El%20secretario%20del%20DE%2C%20Eliezer,y%20%249%2C000%2C000%20de%20otros%20ingresos%E2%80%9D.

un aumento de \$142,328,000 que corresponde a la iniciativa del pago del seguro social de los empleados docentes y el pago de los aumentos salariales al personal docente y no docente contemplados en el plan fiscal del año 2022”.⁸⁸ Ahora bien, lo que se documenta es que el presupuesto resulta insuficiente. Hay datos que señalan que:

De 2018 a 2019 el gasto administrativo aumentó en \$3.4 millones. También subió el gasto de la educación vocacional en \$3.53 millones, el mantenimiento de escuelas públicas creció en \$17.8 millones, los servicios auxiliares y la asistencia técnica aumentó \$11.6 millones, los servicios educativos a las personas con impedimentos en \$78.1 millones y el gasto en las escuelas de la comunidad en \$136.3 millones. Mientras, el gasto en la educación de adultos bajó \$18.6 millones al igual que los institutos tecnológicos (\$1.4 millones), la seguridad escolar (\$8.3 millones), Instituto de Capacitación Administrativa y Asesoramiento a Escuelas (\$6 mil), la imprenta (\$105 mil) y los servicios de alimentos (\$1.1 millones).⁸⁹

Muchos de estos programas se nutren de fondos que provienen del gobierno de Estados Unidos y no son fondos de Puerto Rico.⁹⁰ 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

⁸⁸ *Id.*

⁸⁹ José Caraballo Cueto, *Un Análisis de la Inversión en la Educación Pública de Puerto Rico*, noviembre 2021, *supra* nota 65.

⁹⁰ *Id.* Caraballo Cueto explica que, según la página de internet del Departamento de Educación (2018), “las mayores aportaciones de Fondos Federales incluyen: Título I *Grants to Local Educational Agencies*, *Special Education Grants to States*, *Twenty-First Century Community Learning Centers*, *National School Lunch Program*, *Summer Food Service Program for Children*, *Vocational Education Basic Grants to States* y *Federal Pell Grant Program*, entre otros”.

administrativo”.⁹¹ Este dato sugiere también que la administración de los fondos es deficiente o sus prioridades están desenfocadas.

De otra parte, hay datos que señalan que:

La reducción de estudiantes y el cierre de escuelas si fueron acompañados de 7.4% menos de docentes en el periodo 2018 a 2020. Sin embargo, en el mismo periodo de cierre de escuelas, se aumentó el personal administrativo en 23.8% y el personal no docente en 32.6%. Estos aumentos en el personal administrativo y no docente fueron mayores que la reducción en la cantidad de maestras y maestros, provocando que el número total de empleados creciese en 1.2% en dicho periodo de austeridad. Es por esto que, en parte, el gasto administrativo creció durante el periodo bajo estudio. No hay claridad en torno a todos los puestos administrativos y no docentes que aumentaron.⁹²

Respecto a mecanismos de reclamación y denuncias, el artículo 2.16. de la *Ley para el licenciamiento de Establecimientos de Cuidado, Desarrollo y Aprendizaje de los Niños y Niñas de Puerto Rico*, Ley Núm. 173-2016, según enmendada,⁹³ dispone el deber del Departamento de la Familia para investigar querellas o referidos de maltrato institucional. Sobre el maltrato institucional se indica que este departamento tiene la obligación de “atender y establecer, mediante reglamentación, el proceso para la atención de toda querella o referido que advenga en conocimiento donde se alegue maltrato o negligencia,”⁹⁴ además de establecer los procesos y protocolos a seguir.

⁹¹ *Id.* El estudio concluye que el presupuesto del Departamento de Educación puede ser mejor administrado y ofrece una serie de recomendaciones para mejorar la administración presupuestaria.

⁹² *Id.*

⁹³ Artículo 2.16. sobre Inspecciones y/o Investigaciones a Establecimientos de la *Ley para el Licenciamiento de Establecimientos de Cuidado, Desarrollo y Aprendizaje de los Niños y Niñas de Puerto Rico*, Ley Núm. 173-2016, según enmendada, 8 LPRA § 1432.

⁹⁴ *Id.*

Conforme se indicó anteriormente en la sección sobre datos principales y comunes a todos los ámbitos de políticas públicas, no se publican datos desglosados sobre la aplicación de las políticas a las diversas poblaciones estudiantiles ni sobre el impacto de estas en el trabajo no remunerado y la redistribución de las tareas de cuidados. Tanto en los grupos focales de las cuidadoras como en el de las organizaciones no gubernamentales, las participantes indicaron que la cultura y la educación sesgada por los roles de género imponen a las mujeres los trabajos de cuidado. En el grupo focal de las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres, una de las participantes expresó lo siguiente:

[E]ducación en la niñez y adolescencia, que los programas de juventud, por ejemplo, que existían, Asuntos de la Juventud, eso no existe, no hay un centro donde la juventud pueda tener actividades permanentes, formales desarrolladas específicamente para su periodo de desarrollo que además son cuidados para esa población y son un respiro para las cuidadoras que llevan a esa población.

Por su parte, 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)

Resulta importante el planteamiento de Caraballo Cueto acerca de la contradicción que representa afectar servicios esenciales como lo es la atención y la educación de menores y luego cuestionar la baja participación en el mercado laboral, especialmente de las mujeres quienes son las que por lo general realizan el trabajo de cuidados no remunerado de su prole. Estas medidas de austeridad de la Junta de Supervisión Fiscal carecen de una perspectiva de género, lo que nos lleva a concluir que los planes fiscales afectan de manera desproporcionada a las mujeres.

De otra parte, Eva Prados expresó su opinión acerca de las implicaciones del cierre de las escuelas y lo relacionó a la privatización de servicios educativos. A esos efectos indicó lo siguiente:

El cierre de escuelas, esas implicaciones para las mamás y los papás es atroz.... Yo vivo con muchas mamás, muchas maestras que se comunican conmigo, ... el

planteamiento, por un lado, es lo que tiene que ver con la privatización, la entrada de las escuelas “charter” y eso cómo ha desplazado muchas maestras y ha abogado y ha permitido o ha promovido el cierre también de escuelas públicas sino también el que, ... las escuelas estén cada vez más lejos de los espacios, de las viviendas. Y entonces estamos hablando de familias que no tienen auto, mujeres que entonces tienen que transportarse, buscar la forma de transportarse porque tampoco es que la transportación pública aquí sea la ideal para poderse mover entre distintas áreas. Yo sé [de] gente del Precinto 3, que es el área en Río Piedras, que el Departamento de Educación le cierra la escuela le dice o le empieza a plantear el cierre de su escuela y le da como alternativa una escuela en Carolina. Así que no estamos hablando de una escuela ni siquiera en San Juan. Así que eso sí que tienes las implicaciones en las maestras y los maestros en su trabajo, más el impacto que va a tener en la oferta de esos servicios a las comunidades más pobres. (2022)

En el análisis de este indicador se observa, al igual que otros de la Tabla de puntuación cómo se puede contar con legislación y reglamentación que puede ser transformadora, pero las situaciones y problemas en su implantación impiden que el gobierno pueda incidir de manera efectiva sobre las condiciones sociales y económicas de las personas a quienes pretende beneficiar. Esto, sin considerar que ni siquiera se hace mención o incluye a las personas que se dedican al cuidado no remunerado de menores.

Indicador 1.2.4 - Servicios de cuidados y educación de estudiantes con diversidad funcional (educación especial)

Como se indicó antes, las investigadoras de INTER-MUJERES añadimos este indicador en este ámbito de la política de cuidados. Este indicador es importante debido a que los servicios especializados que se requieren para que a las y los estudiantes de educación especial se les provean oportunidades similares a las de estudiantes de la corriente escolar regular. Además, como otros indicadores, estos servicios sirven de apoyo a las cuidadoras y los cuidadores no remunerados y permiten la redistribución de la responsabilidad de los cuidados hacia el gobierno.

Entre otros criterios que se analizan están los que se refieren a que las políticas para estudiantes con diversidad funcional garanticen el respeto, la dignidad y los derechos de estos y estas.

Análisis de la puntuación del indicador 1.2.4

La investigación evaluó 21 criterios sobre los servicios de cuidados y educación de estudiantes con diversidad funcional (educación especial). En total el indicador obtuvo 8 puntos, lo que representa un 38% 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 2. Este resultado significa que en Puerto Rico existen políticas al respecto y son transformadoras, pero de manera muy limitada.

Como se señaló para el indicador anterior, la Constitución de Puerto Rico establece el derecho a la educación de los niños y niñas. Además, la Ley Núm. 171- 2016; la Ley Núm. 51- 1996, según enmendada, *Ley de Servicios Educativos Integrales para personas con impedimentos*; la Ley Núm. 53-2016, *Ley para la Certificación de Destrezas Académicas y de Pre Empleo para Estudiantes con Impedimentos* y la Ley Núm. 85- 2018, *Ley de la Reforma Educativa de Puerto Rico* son parte del marco jurídico de esta política. También hay varios reglamentos aplicables a los servicios de cuidados y educación de la población estudiantil con diversidad funcional.⁹⁵

Las leyes antes citadas y sus reglamentos no contienen referencia alguna a los sectores informales como las cuidadoras, solamente se refieren a las personas con necesidad y sus

⁹⁵ Refiérase por ejemplo a los siguientes: *Reglamento para la Provisión de Servicios Educativos Integrales para Personas con Impedimentos del Departamento de Educación*, Núm. 5629 de 16 de mayo de 1997; *Reglamento operacional del procedimiento de remedio provisional*, Núm. 9167 de 26 de febrero de 2020; *Reglamento de Beca de Transportación para estudiantes de educación especial*, Núm. 9387 de 8 de junio de 2022 y el *Reglamento del procedimiento para la resolución de querellas administrativas de educación especial y sobre la otorgación de honorarios de abogado*, Núm. 9168 de 26 de febrero de 2020.

progenitores. Es conocido que en ocasiones las personas cuidadoras no necesariamente son las progenitoras, a veces puede tratarse de abuelas que ejercen esta labor.⁹⁶ En las leyes antes mencionadas se establecen los derechos de las “personas con impedimentos” o estudiantes con diversidad funcional y la garantía de la prestación de los servicios por parte del gobierno.⁹⁷ Las leyes establecen el programa individualizado para cada estudiante y se indica que es aplicable a toda persona que necesite un acomodo razonable. El estudiantado será elegible de acuerdo con los criterios establecidos por reglamento.

El Departamento de Educación determina la necesidad de servicios educativos integrales en las siguientes circunstancias:⁹⁸

[P]ara niños y jóvenes ... cuando mediante un proceso de evaluación se determine que la ejecución educativa está adversamente afectada por alguna de las siguientes condiciones o diagnósticos: retardación mental, problemas de audición incluyendo sordera, problemas del habla o lenguaje, problemas de visión incluyendo ceguera, disturbios emocionales severos, problemas ortopédicos, autismo, sordo-ciegos, daño cerebral por trauma, otras condiciones de salud, problemas específicos de aprendizaje o impedimentos múltiples.

En la política no se dispone nada sobre ajuste de los servicios de acuerdo con el poder adquisitivo de la población. Sin embargo, se aclara en la Ley Núm. 51-1996 que “la agencia responsable por la prestación de los servicios educativos y por la prestación y la coordinación de los demás servicios, es el Departamento de Educación, desde los 3 años hasta los 21 años

⁹⁶ Refiérase a Adriana Díaz Tirado, *Abuelos que crían ahora también son maestros*, Centro de Periodismo Investigativo (CPI), 1 de octubre de 2020, <https://periodismoinvestigativo.com/2020/10/abuelos-que-crian-ahora-tambien-son-maestros/> y Mildred Rivera Marrero, *Casi 50% de los abuelos son responsables de sus nietos menores de edad*, El Nuevo Día, 13 de octubre de 2023, <https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/notas/casi-50-de-los-abuelos-son-responsables-de-sus-nietos-menores-de-edad/>.

⁹⁷ Artículo IV de la Ley Núm. 51-2016, *Ley de Servicios Educativos Integrales para personas con impedimentos* y Artículo 10. 01 de la Ley Núm. 85- 2018, *Ley de la Reforma Educativa de Puerto Rico*.

⁹⁸ Sección 3 del *Reglamento para la Provisión de Servicios Educativos Integrales para Personas con Impedimentos del Departamento de Educación*, Núm. 5629 de 16 de mayo de 1997.

inclusive.” Además, la Ley Núm. 51-1996 ratifica el derecho de estudiantes con diversidad funcional a recibir una educación pública, gratuita y de acuerdo con sus necesidades, “que le permita desarrollarse plenamente y convivir con dignidad en la comunidad de la que forman parte”.⁹⁹ Sin embargo, en ninguna de las fuentes citadas se hace referencia a las jornadas laborales de trabajo de los progenitores o que los servicios sean de al menos ocho (8) horas diarias, para poder asegurar que se atiendan las necesidades de educación especial de las personas y se toma en cuenta la situación laboral de quienes están a cargo de los cuidados de estos y estas..

La política atiende la necesidad de transportación a los servicios de educación especial en la escuela y luego al hogar y se describen tres (3) modalidades o formas de proveer el transporte.¹⁰⁰ La Ley Núm. 51-2016, *Ley de Servicios Educativos Integrales para personas con impedimentos* establece el presupuesto y el *Reglamento para solicitar Beca de Transportación* dispone que el costo es de 40 centavos por milla. ¹⁰¹ Sin embargo, no hay información disponible que permita evaluar que se haya incrementado el presupuesto para esta política. Tampoco la información disponible es suficiente para concluir si la asignación presupuestaria es

⁹⁹ *Id.*

¹⁰⁰ Artículo 5.2 del *Reglamento de beca de transportación para estudiantes de educación especial*. En resumen, las modalidades de transportación son: “1. Transportación regular - Transportación provista para estudiantes elegibles, basada en las rutas identificadas como necesidad por el Departamento de Educación de Puerto Rico; 2. Transportación adaptada - Transportación provista por un porteador contratado para los estudiantes con discapacidad que no se pueden beneficiar de la transportación regular porque presenten: i. un impedimento de movilidad (que requiera un sistema de transporte adaptado) o ii. un impedimento cognitivo o conductual significativo que pudiera limitar su integración con estudiantes regulares en todas las actividades académicas y extracurriculares y 3. Beca de transportación - Subvención para que los padres provean la transportación al estudiante cuando no se tenga disponibilidad del transporte regular o no este adaptado a las condiciones del niño/a o joven”.

¹⁰¹ Artículo 10 de la Ley Núm. 51-2016, *Ley de Servicios Educativos Integrales para personas con impedimentos*.

suficiente. Según señalamos para otro indicador, los datos del presupuesto del Departamento de Educación son imprecisos.¹⁰²

Por otra parte, no está disponible la información acerca de los recursos humanos y capacidades técnicas con los que cuenta el Departamento de Educación para implantar esta política. Como se explicó en el indicador anterior, hay datos que confirman que ha habido una reducción de estudiantes, cierres de escuelas y reducción de personal docente. A pesar de esto, se aumentó el personal administrativo y no docente, lo que implicó un aumento en el período de 2018-2020 de 1.2% en el número total de personal, aunque no está claro cuáles fueron los puestos administrativos y no docentes que aumentaron.¹⁰³ No hay datos que permitan evaluar, para los fines de esta investigación, qué efecto ha tenido esto en los servicios de cuidados y educación de estudiantes con diversidad funcional. Además, a pesar de que en la reglamentación se incluyen medidas de supervisión y regulación respecto al personal, no se incluyen medidas de calidad, accesibilidad, fiabilidad y asequibilidad.¹⁰⁴ Tampoco hay informes sobre la evaluación de los resultados y la calidad de los servicios a la población de estudiantes con diversidad funcional.

La política dispone para la evaluación del Programa Educativo Individualizado (PEI), reubicación, traslado y para la reevaluación un período de cada 3 años o antes. También se establece que el Departamento de Educación debe proveer un continuo de alternativas de

¹⁰² José Caraballo Cueto, *Un Análisis de la Inversión en la Educación Pública de Puerto Rico*, noviembre 2021, pág. 16, *supra* nota 65.

¹⁰³ *Id.*

¹⁰⁴ Artículo 5 de la Ley Núm. 51- 1996, según enmendada -2016, *Ley de Servicios Educativos Integrales para personas con impedimentos* que dispone los deberes y facultades de la Secretaría Auxiliar de Servicios Educativos Integrales para Personas con Impedimentos.

ubicación, programas y servicios para asegurar que cada persona con diversidad funcional “reciba educación pública gratuita y apropiada en el ambiente menos restrictivo, basado en sus necesidades individuales”.¹⁰⁵ Además, se incluyen medidas sobre querellas por los servicios y sobre la otorgación de honorarios de representación legal.

A pesar de que la política le asigna la responsabilidad al Departamento de Educación de rendir informes anuales,¹⁰⁶ no se encontraron informes publicados con datos sobre la aplicación de la política. Solo hay informes que, al parecer, responden al uso de fondos que son otorgados por el gobierno de Estados Unidos. A la fecha de este escrito, no hay informes actualizados en la página de internet del Departamento de Educación. Esto no nos permite evaluar el impacto de la política en el bienestar de quienes reciben los servicios de cuidados y educación especial y de las personas que se dedican al cuidado no remunerado de estos y estas estudiantes. Tampoco hay evidencia de que la política tiene un impacto positivo en la redistribución del trabajo de cuidados no remunerados.

Las cuidadoras de Aibonito, participantes en los grupos focales también identificaron problemas de acceso a los servicios de cuidados para niños y niñas de educación especial, al igual que para las personas retiradas, como maestras y policías y para personas adultas mayores que no cotizaron para el seguro social.

Una de las personas expertas entrevistadas abordó el tema del efecto del plan en la educación especial. A esos efectos, Rolando Emmanuelli expresó lo siguiente:

¹⁰⁵ Refiérase a las secciones 5 a la 7 del *Reglamento para la Provisión de Servicios Educativos Integrales para Personas con Impedimentos del Departamento de Educación*, Núm. 5629 de 16 de mayo de 1997.

¹⁰⁶ Artículo 11 de la Ley Núm. 51-2016, *Ley de Servicios Educativos Integrales para personas con impedimentos*.

En Educación Especial, que ha sido un problema milenario, ... pues desafortunadamente en estos días nos hicieron la consulta porque el caso de Rosa Lydia está paralizado por el “stay”. Entonces ¿cuáles son las alternativas que tienen esos padres para cobrar los daños y perjuicios que sufrieron? Eso es una cosa bien mala. Así que ahí ya tú ves que es una consecuencia de las acciones de la Junta con el Plan de Ajuste de la deuda; ha perjudicado a una población bien vulnerable del país, que tenía una expectativa de recibir unas compensaciones. (2022)¹⁰⁷

Surgió de las entrevistas a las personas expertas que en Puerto Rico hay cada vez menos estudiantes, tanto en el sector público como el privado y en los programas universitarios o postsecundarios. El presupuesto del Departamento de Educación asciende a cinco mil millones de dólares, sin embargo, la mayor parte de ese presupuesto va a parar a manos de contratistas, consultores y suplidores, pero al final ni el dinero ni los servicios educativos de calidad llega a las y los estudiantes ni a los y las maestras. Según indicaron las personas expertas, se requiere establecer una pirámide invertida del presupuesto de esa agencia para que cumpla su propósito. Es de esperar que la reestructuración de la deuda pública y el Plan Fiscal afectarán también los servicios educativos para toda la población estudiantil, pero conforme indica el economista Daniel Santamaría:

[H]ay una cuestión de reestructuración de deuda, pero también hay una cuestión de asignación de recursos que, por falta de transparencia, que, por corrupción, que por conflictos de interés no llegan donde tienen que llegar, o sea, eso es una realidad que no podemos obviar tampoco. (2022)

¹⁰⁷ El caso al que hizo referencia el experto Rolando Emmanuelli fue el de *Rosa Lydia Vélez y otros v. Departamento de Educación y otros*, presentado por un grupo de progenitores de niños y niñas con necesidades de educación especial a quienes no les estaban proveyendo los servicios educativos y relacionados garantizados por leyes federales y estatales. El 14 de febrero de 2002 se dictó sentencia por estipulación entre las partes, en reconocimiento a los derechos de los estudiantes de educación especial. A la fecha de este informe el caso continúa pendiente. Sin embargo, las reclamaciones de daños y perjuicios de este caso están paralizadas como consecuencia de la Ley PROMESA. https://noticiasmicrojuris.files.wordpress.com/2016/01/sentencia_caso_rosa_lydia_velez.pdf.

Durante las entrevistas a las personas expertas, se explicó que el Plan Fiscal no contempla de forma específica las necesidades de las personas con diversidad funcional. El Plan Fiscal recorta y no contiene ninguna disposición al respecto ni sobre las personas encargadas de las tareas de cuidado. Por otra parte, como señaló Eva Prados “el Plan de Ajuste de la Deuda del Gobierno Central en la medida [en] que reforma los sistemas de retiro del magisterio pues esto crea, ha provocado una avalancha de renuncias de los maestros y maestras...” (2022). Las renuncias de maestros y maestras y la jubilación temprana para acogerse al retiro, sin lugar a dudas, es parte del efecto que tiene la crisis fiscal y la quiebra en Puerto Rico que ha afectado también la prestación de servicios de cuidado y educación de estudiantes con diversidad funcional al disminuirse la plantilla de personal especializado.

Indicador 1.2.5 - Servicios de cuidados para adultos mayores

Según se explica en la Tabla de puntuación, al igual que para otros indicadores de esta política, la provisión y el acceso a servicios de cuidados para adultos mayores 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.¹⁰⁸

¹⁰⁸ *Supra* nota 1, pág. 45.

Análisis de la puntuación del indicador 1.2.5

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.¹⁰⁹ Además existen varias leyes relativas a esta política. Las más relevantes son las siguientes: la Ley Núm. 121-2019, *La Carta de Derechos de la Persona de Edad Avanzada de Puerto Rico*; la Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977, *Ley de Establecimientos para Personas de Edad Avanzada*; la Ley Núm. 168-2000, *Ley para el Fortalecimiento del Apoyo Familiar y Sustento de Personas de Edad Avanzada* y la Ley Núm. 76-2013, *Ley del Procurador de las Personas de Edad Avanzada del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*. También Puerto Rico cuenta con dos reglamentos específicamente dirigidos a viabilizar esta política. Estos son: el *Reglamento para el Licenciamiento y Supervisión de Establecimientos para el Cuidado de Personas de Edad Avanzada*, Núm. 7507 de 14 de mayo de 2008 y el *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.

¹⁰⁹ Const. P.R., 1 LPRA.

La Ley Núm. 127-2019 reconoce derechos fundamentales para las personas adultas mayores en los temas de salud, alimentación, familia, trabajo, asistencia social, participación, educación, información, establecimiento de cuidado, reclusión en establecimiento residencial o médico-hospitalario, principios jurídicos y legislación especial.¹¹⁰ Por su parte, la Ley Núm. 168-2000 dispone que:

Las personas de edad avanzada que requieren sustento son aquellas cuyos ingresos no les permiten satisfacer sus necesidades básicas y que por su condición de salud, grado de escolaridad, falta de experiencia en el mundo laboral, entre otras razones, están incapacitadas, desempleadas o fuera del mercado de empleo por lo que no generan ingreso para su sustento o el que generan no es suficiente para su subsistencia. Es necesario tomar en consideración que hay ocasiones en que la persona de edad avanzada puede tener ingresos, pero tiene una necesidad de aportaciones no económicas por parte de sus descendientes para poder mantener una calidad de vida digna. Dado lo anterior es que surge la necesidad de establecer un mecanismo ágil y que a la misma vez fomente un ambiente adecuado para fijar, modificar, nivelar y hacer efectiva las pensiones alimentarias de aquellas personas de edad avanzada que carecen de recursos para cubrir sus necesidades básicas.¹¹¹

La Ley 76-2013 establece la política pública del estado respecto a las personas de edad avanzada o adultos mayores. Allí se indica que:

[E]s política pública del Estado Libre Asociado garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas de edad avanzada, su pleno desarrollo y el ejercicio y disfrute de sus libertades fundamentales. Al reconocer que las personas de edad avanzada tienen problemas que dificultan muchas veces su participación en la vida política, social, económica, cultural y civil, se hace necesario fortalecer y consolidar los instrumentos y mecanismos que tiene el Estado para la implantación efectiva de esta política pública. Es parte esencial de esta política pública garantizar estos derechos y que todas las personas de edad avanzada, sin importar su ubicación geográfica, raza, etnia, estado civil, condición social y económica, capacidad física, afiliación política o religiosa, tengan acceso a los

¹¹⁰ Ley Núm. 121-2019, *Carta de Derechos de la Persona de Edad Avanzada de Puerto Rico*.

¹¹¹ Artículo 3 de la Ley Núm. 168-2000, *Ley para el Fortalecimiento del Apoyo Familiar y Sustento de Personas de Edad Avanzada*.

procesos de participación que genere la Oficina en el desempeño de sus funciones.¹¹²

Además, varias de las leyes antes citadas, al igual que el *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 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.¹¹³ 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.¹¹⁴ Para las personas adultas mayores de bajos ingresos, la Ley Núm. 168-2000 persigue que los hijos e hijas de estas y estos contribuyan a su sostenimiento.¹¹⁵ Este programa no llega a las zonas y poblaciones más desatendidas y a las personas en mayor riesgo de exclusión porque

¹¹² *Ley del Procurador de las Personas de Edad Avanzada del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, Ley 76-2013.

¹¹³ Ley Núm. 121-2019, *Carta de Derechos de la Persona de Edad Avanzada de Puerto Rico*; Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977, *Ley de Establecimientos para Personas de Edad Avanzada* y la Ley Núm. 168-2000, *Ley para el Fortalecimiento del Apoyo Familiar y Sustento de Personas de Edad Avanzada*.

¹¹⁴ Sección 6.2, inciso 1 del *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.

¹¹⁵ Programa de PROSPERA bajo la Administración para el Sustento de Menores (ASUME), creado al amparo de la Ley Núm. 168-2000, *Ley para el Fortalecimiento del Apoyo Familiar y Sustento de Personas de Edad Avanzada*.

no necesariamente los familiares de las personas adultas mayores cuentan con recursos para colaborar en el sostenimiento económico de estos y estas.

Para la implantación de esta política colaboran el Departamento de la Familia, su Administración de Familias y Niños (ADFAN); el Programa PROSPERA bajo la Administración para el Sustento de Menores (ASUME) y la Oficina del Procurador de Personas de Edad Avanzada. Según datos disponibles, el aumento en presupuesto solicitado por el Departamento de la Familia busca atender el cuidado de adultos mayores. A pesar de que se alude a los adultos mayores, no está claro cuánto de este aumento solicitado en términos reales es para atender directamente a adultos mayores. La información disponible indica que el presupuesto consolidado de la agencia para el próximo año fiscal 2023-2024 asciende a \$3,518 millones, lo que representa un aumento de \$377 millones sobre el presupuesto del presente año. No se encontró que el presupuesto para el programa PROSPERA haya aumentado desde el 2002 en que se dispuso por ley que sería de \$500,000 anuales.¹¹⁶

Por otra parte, datos del propio Departamento de la Familia señalan que:

[E]l total de participantes del Programa de Asistencia Nutricional asciende a 220,000 y se brinda sustento alimentario a más de 780,000 familias a través de la Administración para el Desarrollo Socioeconómico de la Familia. Además, destacó que durante el año 2022 se llevaron a cabo 134 adopciones y se impactaron alrededor de 400 familias.¹¹⁷

¹¹⁶ *Familia con dificultades en reclutamiento de personal a pesar de aumento en presupuesto*, Periódico El Sol de PR, 11 de mayo de 2023, <https://periodicoelsolpr.com/2023/05/11/familia-con-dificultades-en-reclutamiento-de-personal-a-pesar-de-aumento-en-presupuesto/> y WIPR: “El presupuesto consolidado del Departamento de la Familia para el próximo año fiscal 2023-2024 asciende a 3,518 millones de dólares, lo que representa un aumento de 377 millones de dólares sobre el presente año, trascendió el jueves en vistas públicas de la Comisión cameral de Presupuesto”, <https://wipr.pr/presupuesto-del-departamento-de-la-familia-aumenta-en-377millones/#:~:text=El%20presupuesto%20consolidado%20del%20Departamentola%20Comisi%C3%B3n%20cameral%20de%20Presupuesto.>

¹¹⁷ WIPR, *id.*

En el Resumen Presupuestario de 2021 del Departamento de la Familia se indica que proyectaban un presupuesto de 42 millones porque le estaban brindando servicios a 4,024 adultos mayores y que el fondo se utiliza mayormente para hogares sustitutos. Señalan que “después del huracán María se ha reflejado un aumento sin precedentes en la población de adultos que requieren en forma urgente los Servicios Residenciales para protegerlos, situación que afecta el presupuesto de la agencia”. Además, se indica que “frente a los fenómenos telúricos que Puerto Rico está enfrentando, la Agencia tenga que asumir la custodia de un importante número de envejecientes que actualmente están en condiciones precarias y vulnerables a mayores desgracias, población que se concentra en la zona Oeste y Suroeste de la Isla”.¹¹⁸ A pesar de que se provee esta información acerca del presupuesto, no permite concluir que la asignación presupuestaria es suficiente para aplicar la política en beneficio de las personas de edad avanzada. Tampoco se puede concluir que se destina el 80% o más para servicios de atención a las personas mayores según dispone uno de los criterios de evaluación de las políticas.

Según estimados de población del Censo de 2020, había 880,693 personas entre las edades de 60 a más de 85 años.¹¹⁹ 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

¹¹⁸ Departamento de la Familia, Administración de Familias y Niños (ADFAN), Resumen Presupuestario 2021. <https://presupuesto.pr.gov/PRESUPUESTOPROPUESTO20202021/FOMB%20Budget%20Requirements%20FY%202021/4.17.%20000%20agencia%20abc%20RESUMEN%2021/123%20ADFAN.pdf>.

¹¹⁹ Oficina del Procurador de Personas de Edad Avanzada, *Perfil Demográfico de la Población de Edad Avanzada: Puerto Rico y el Mundo*, 2022, pág. 21. <https://agencias.pr.gov/agencias/oppea/procuraduriaprogramas/Informacion/Perfil%20Demogr%C3%A1fico%20Personas%20Edad%20Avanzada%20%20PR%20y%20El%20Mundo%202022.pdf>

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.

Las leyes que viabilizan esta política en Puerto Rico incluyen disposiciones relacionadas a la supervisión y regulación de la calidad, accesibilidad, fiabilidad y asequibilidad de los servicios de atención a los adultos mayores. También en la Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977, *Ley de Establecimientos para Personas de Edad Avanzada*, hay disposiciones acerca de la concesión, renovación, suspensión, denegación o cancelación de licencias y sobre la atención de querrelas, quejas o denuncias por maltrato o negligencia institucional.¹²⁰

La Oficina de la Procuradora para Personas de Edad Avanzada (OPEA) recopila y publica estadísticas. A pesar de que se incluyen datos sobre los servicios que ofrecen, no están desglosados con indicadores y metas.¹²¹ No es posible determinar el verdadero alcance de estos servicios al no contar con el número de las personas que requiere de los servicios.

De otra parte, hay datos que confirman que el Programa de Servicios a Personas de Edad Avanzada y Adultos con Impedimentos de la Administración de Familias y Niños del Departamento de la Familia “no es efectivo en la atención de los referidos de maltrato institucional a las personas de edad avanzada” y se “identificaron deficiencias en el Plan

¹²⁰ Artículo 7 de la Ley Núm. 94 de 22 de junio de 1977, *Ley de Establecimientos para Personas de Edad Avanzada* sobre concesión, renovación, suspensión, denegación o cancelación de licencias. El inciso (f) incluye la consideración de querrelas, quejas o denuncias por maltrato o negligencia institucional. 8 LPRA § 357(f).

¹²¹ Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Oficina del Procurador de las Personas de Edad Avanzada, *Informe Anual 2021*, <https://agencias.pr.gov/agencias/oppea/procuraduriaprogramas/Información/Informe%20Anual%202021.pdf>.

Estratégico, en el Plan de Ejecución y en el Informe de Resultados”.¹²² Además, al Departamento de la Familia se le han hecho recomendaciones sobre la necesidad de establecer indicadores a base de los objetivos y metas para poder medir la efectividad de las políticas que ordenan las leyes en protección de la población de edad avanzada.¹²³ Si no se evalúa la política o si se evalúa pero no se publica la información, no es posible determinar su impacto en la población a la que sirve (que recibe los cuidados) y mucho menos en el bienestar de quienes proveen los cuidados.

Este indicador, al igual que todos los antes evaluados, incluye un criterio que se refiere a si los grupos de mujeres o de defensa de derechos de mujeres y de personas que proporcionan o reciben cuidados participaron en la elaboración de esta política. Al igual que los anteriores, no se encontró evidencia sobre esta participación. Tampoco se evidencia que los objetivos y finalidad de la política aborden de manera explícita el trabajo de cuidados no remunerados. A su vez, ninguno de los datos examinados en los informes incluye que se haya considerado o evaluado el impacto (positivo) de la política en la redistribución del trabajo de cuidados no remunerados o el bienestar de quienes proveen y reciben estos cuidados.

En los grupos focales se abordó el tema de cuidados de adultos mayores. En el grupo focal de las cuidadoras se identificaron claramente la multiplicidad de tareas que implica el trabajo de cuidados: desde aseo, ejercicios, preparación de alimentos, administrar medicamentos a horas indicadas, comprar alimentos, ropa, atención a la limpieza del entorno y la búsqueda de

¹²² Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Oficina del Contralor, *¿Es efectivo el proceso de atención de referidos de maltrato institucional en contra de las personas de edad avanzada en el Departamento de la Familia?, Informe Especial DA-18-14, Auditoría Operacional-Departamento de la Familia, Administración de Familias y Niños*, 7 de marzo de 2018, <https://iapconsulta.ocpr.gov.pr/OpenDoc.aspx?id=49159c56-e8bc-4a619c1f898960162aa1&nombre=DA-18-14>.

¹²³ *Id.*

apoyos y servicios provistos por el gobierno o por organizaciones de base comunitaria, hasta sembrar los alimentos. Una de las representantes en el grupo focal de las organizaciones expresó claramente las tareas que se realizan dentro y fuera del hogar y la ausencia de reconocimiento y remuneración a esta labor. Señaló lo siguiente:

[L]as líderes comunitarias con las cuales me relaciono viven bajo niveles de pobreza y también asumen los cuidados de adultos mayores de su comunidad que son sus vecinos y que están solos y sacan su tiempo libre para cuidar, para comprar alimentos, para alimentar, para comprar ropa, coser ropa, limpiar la casa, estar pendiente de que si solicitó a FEMA o solicitó a CBDG, que en efecto vayan a atender a eso, que estar pendientes de todo, además de sus trabajos y de otros cuidados que hacen fuera de las personas adultas mayores, sino que también se encargan de las deficiencias educativas de los niños y de la niñez de la comunidad y generan proyectos para atender eso.

Las cuidadoras informaron, además, que el trabajo de cuidados en la mayor parte de las ocasiones recae sobre las mujeres familiares de la persona que los necesita y este trabajo no es remunerado. Tanto este como el trabajo de cuidados remunerado usualmente lo realizan mujeres. En los hogares el trabajo de cuidados de las personas integrantes de la familia lo realizan las mujeres.

Una de las representantes de las organizaciones no gubernamentales indicó que “cuando hablamos de qué incluye el cuidado . . . todo esto está bien relacionado con el trabajo doméstico que al fin y al cabo es el trabajo que todas nos sabemos, que es un trabajo no reconocido como trabajo”. En el grupo focal de las cuidadoras de Loíza se hicieron muchas expresiones respecto al trabajo de cuidados no remunerado. Una de las participantes indicó lo siguiente:

En mi casa mi esposo es el que yo cuido, verdad. Ayuda de afuera, pueden ser mis hijos, pero hay situaciones en que las personas no quieren que otra persona los cuide a menos que seas tú. Es bien difícil, verdad. Qué pasa que... uno lo conoce, pero en las situaciones en que se encuentran, cambian, porque todo cambia y ya entonces tú no lo conoces por las reacciones que tengan. Que, si se cayó, ah, eso

es otro problema. Porque me pasó que entonces se cayó, fueron 27 puntos que le cogieron en la cara, no dejaba que lo atendieran en el hospital, yo tenía que estar con él en todo momento y eso drena. Pero entonces qué yo hago, busco. Lo dejo bien atendido y le doy espacio. Porque no es que él esté... una persona... le doy su espacio. Pero busco también para mí.

Otra de las participantes de este grupo focal explicó que:

Yo llegué a cuidar hace unos cinco años a mi suegra que estaba en cama, después cuidé a la tía de mi esposo y ahora estoy cuidando a mi esposo, que hace como dos o tres semanas se lastimó la espalda y no puede... Cuando yo no puedo estar ahí al lado de él pues están los dos hijos varones porque tengo tres mujeres, pero las tres están en el otro lado. Así que cuando ellos no están pues soy yo la que estoy ahí.

Tanto las cuidadoras como las lideresas de organizaciones indicaron que la cultura y la educación sesgada por los roles de género imponen a las mujeres los trabajos de cuidados. El grupo de representantes de las organizaciones fue muy claro en identificar los factores culturales que causan la sobrecarga del trabajo de cuidados en las mujeres al señalar:

[P]or un lado es bien paradójico porque ... sabes que es un trabajo, pero no le llaman trabajo, pero sabes que toma tiempo, esfuerzo, inversión de dinero, de recursos, pero entonces lo debes hacer por buena fe y buena voluntad y si no estás disponible para hacerlo pues puedes ser juzgada porque o eres una mala hija, o eres una mala nieta ...

En los grupos focales se discutió el tema de a quién o a quiénes están cuidando. En resumen, las cuidadoras del grupo focal de Aibonito indicaron que se cuida mayormente a: los familiares, a la familia primero; a la pareja (esposo); a personas mayores, muchas de estas solas y abandonadas; personas con condiciones de salud y personas que están encamadas.

Las cuidadoras del grupo focal de Loíza explicaron a quiénes brindan servicios de cuidados. Una de las participantes de este grupo indicó:

Se cuida al familiar. Se cuidan hijos, tíos, familiares. En mi caso yo las realizo yo. Cuido a otras personas. Incluyendo hija y papá.

Otra de las participantes de este grupo focal señaló:

Pues familiares, un familiar... En otras ocasiones, pues verdad, una persona que tenga la preparación para hacer ese trabajo. En mi caso pues yo tengo un tío que vive con mi mamá y como él pues, sufrió una caída y tiene otras consecuencias pues, ella tiene 83 años, él tiene 72 pues entonces no los puedo dejar solos. Así que me acabo de jubilar y pues, entré con ellos entonces a asistirles en todo, en todo lo que conlleva el cuidado de él, pero entonces a su vez ayudarla a ella también. Todo el tiempo... Me mudé con ellos para poder ayudarles porque si no. Él es con retraso mental así que es más difícil. Son 24/7.

Otra de las cuidadoras de este grupo focal que mencionó que estaba:

[A]ctualmente cuidando a mi tía. También a una vecina, pero no... así entre veces, en lo que le pueda ayudar pues estoy ahí.

Incluso una de las cuidadoras mencionó que:

[P]rácticamente nosotros tuvimos un programa que se llamaba Programa Respirio. Este... aquí con la compañera Marielis. Y eso mismo era. Nosotros, este, cuidábamos al paciente para darle un respiro al familiar. Por ejemplo, yo cuidaba a un señor que, por cierto, tenía 108 años. Ese señor normalmente no podía estar... Entonces la hija pues ahí como ella es cristiana no podía ir a la iglesia ni a los retiros y decidimos los miércoles, que era el día de retiro irnos. Y ella se sentía como aliviada. Entonces nada, yo tuve... eran cuatro, se murieron dos... Y después pues terminamos y qué sé yo y yo seguí manteniéndome en comunicación con algunos de ellos. Pero lo más que hago es trabajo voluntario y cuido en el hospital, los llevo a las citas, les hago la compra, si necesitan algo. Este... les hago gestiones por teléfono...

Aparte de ofrecer los servicios de cuidados en sus propios hogares o en los hogares de las personas que las contratan, las cuidadoras indicaron que en ocasiones tienen que quedarse con sus familiares en el hospital para atenderles allí. En particular una de las participantes de Loíza explicó que su esposo le requirió quedarse con él mientras estuvo hospitalizado. También mencionaron que se brindan servicios de cuidados en centros de cuidado para personas mayores de edad.

De forma contundente y a veces mediante expresiones jocosas y burlonas, las cuidadoras indicaron un alto nivel de desagrado en torno a las acciones del gobierno que no van dirigidas a apoyarles. En el grupo de Aibonito una cuidadora dijo “nada... y si lo hacen muy poco... Nada... Nada... Nada...”. Otra de las cuidadoras del grupo focal de Aibonito señaló “perdón, gobierno, yo no se cuál, porque todo se lo tira a los planes. ¡Los planes! Yo digo, pero cómo que los planes si los planes están por... Muchos de ellos”. Sin embargo, las cuidadoras mencionaron algunos programas. Las cuidadoras de Aibonito resaltaron que el programa de la Administración de Veteranos funciona bien y les paga a las cuidadoras que proveen servicios a veteranos que están encamados. También mencionaron un programa de ama de llaves del municipio que aparentemente paga cuatro horas dos o tres días por semana. Sobre el municipio de Loíza, las cuidadoras participantes en el grupo focal indicaron que tiene un programa de ama de llaves para cuidado del hogar de personas envejecientes, pero funciona cuando tienen fondos.

Ambos grupos de cuidadoras mencionaron que el Departamento de la Familia tiene un programa. Sin embargo, el proceso para obtener los beneficios es burocrático y lento, por lo que mostraron frustración al respecto. Así también mencionaron un programa de la Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción (ASSMCA, por sus siglas), que ofrece servicio para pacientes psiquiátricos mediante unos centros u hogares. De forma crítica se hizo referencia a los servicios que ofrece la Procuraduría de Personas de Edad Avanzada. Una de las cuidadoras señaló que:

La Procuraduría de Personas de Edad Avanzada, sé que les dan pañales a los pacientes una vez al año. Bueno, a mi tío le trajeron, o sea, ocho cajas de 48... cuatro paquetes de 48, ... pero casi no le sirven. Entonces este... este año le trajeron Lucerna, ocho cajas de Lucerna. Entonces ellos dicen, le digo al muchacho, pero yo no las pedí. ... Y entonces, él me dice o te dan esto o te dan lo

otro. Porque yo llamé al Plan Vital a ver si le daban también una ama de llaves, pero me dijeron que el ama de llaves por un mes.

Relacionado a este mismo tema, otra de las participantes del grupo focal de Loíza indicó lo siguiente:

Por un mes y entonces los pañales serían una vez al año y la leche esa que es Lucerna en ese caso sería una vez al año también. Cuando pase el año pues te tocan entonces los pañales.

Además, otra de las cuidadoras de este grupo señaló que “[n]o hay mucha ayuda para esas personas así que el mismo familiar de su bolsillo tiene que estar . . . comprando Pampers y Chubs...”. Esta referencia a las marcas comerciales se refiere a los pañales de adultos y las toallas desechables.

Las representantes de las organizaciones hicieron referencia a las políticas neoliberales y de privatización adoptadas por el gobierno y a la falta de políticas públicas de protección y seguridad social. Una de las lideresas participantes indicó lo siguiente:

Hay una situación económica de la pobreza y entonces no hay acceso a unos centros de cuidado adecuado. Tenemos una Ley de Salud Mental que dice que hay unos niveles de cuidado que se tienen que respetar y que proveer de acuerdo a lo que le corresponda a cada situación, pero en la vida real eso no es así. Eso está escrito en la ley y es política pública, pero eso no pasa. Lo que pasa en el día a día es que esa responsabilidad recae en las mujeres, en las mamás.

El grupo de cuidadoras del grupo focal de Loíza indicó claramente que no hay apoyos para la persona que realiza los trabajos de cuidado para lidiar con sus necesidades propias.

Por otra parte, durante las entrevistas a las personas expertas se discutió el tema de los servicios de cuidados de adultos mayores y cómo se ven afectados por las políticas fiscales. José Caraballo Cueto indicó lo siguiente:

Estas políticas fiscales que son regresivas son desiguales, pues parecerían que es por rebote, o por fatalidad del destino, o ocurre inadvertidamente que tienen un impacto más severo sobre las poblaciones más vulnerables. Pero no, es por diseño, porque si yo sé que al establecer una medida regresiva va a tener un impacto desigual y no hago nada pues no puedo esperar otra cosa, no. (2022)

Por su parte Rolando Emmanuelli señaló que “las medidas del Plan Fiscal tienen un impacto mayor en las personas que no pueden trabajar o producir ni valerse por sí mismas.” (2022). Para Caraballo Cueto, “los recortes de fondos a los municipios afectan los servicios que ofrecen estos tales como el recogido de basura, amas de llave para adultos mayores necesitados”. (2022)

Durante la entrevista, sobre el tema de los cuidados de adultos mayores con necesidades especiales, Daniel Santamaría expresó lo siguiente:

Ya hubo una rectificación en la encuesta decenal del censo... Es muy probable que seamos 3.1 millones ya en la actualidad en Puerto Rico pero la composición de esos 3.1 millones somos más envejecidas, una sociedad más envejecida que requiere unos servicios determinados de atención. ... por ejemplo, ... la falta de trabajadores sociales o la falta de políticas de acompañamiento, el déficit de profesionales o la falta de presupuesto de muchas agencias, el envejecimiento de la población es claro en Puerto Rico.” (2022)

En opinión de Eva Prados:

La Asociación, por ejemplo, de Hogares de Cuido para Personas Mayores, pues trajo entre los distintos grupos que se expresaron en contra de los recortes a las pensiones, trajeron el asunto de que obviamente las pensiones es la fuente de, que normalmente se utiliza para pagar estos hogares que son los que brindan estos servicios. Y la realidad es que... estos hogares privados, por supuesto, se iban a ver severamente afectados con esta reducción de las pensiones así que ciertamente va a haber un, aunque no se logró el recorte del 8.5, en la medida que estos hogares tengan que aumentar sus costos, porque aumenta la luz, aumenta el costo del agua, aumenta todo esto, va a ser mucho más complicado, por lo menos, el poder este seguir funcionando bajo una lógica de que estas pensiones son como esta fuente de ingreso para ayudar a cubrir los gastos en esa etapa de sus vidas. (2022)

Daniel Santamaría también abundó sobre cómo estas políticas se verán afectadas y expresó lo siguiente:

Por ejemplo, ¿dónde está la apuesta de acceso a égidas o centros para atender a adultos mayores públicos, donde no tengas que literalmente, verdad, comprometer la salud fiscal de cualquier familia para atender a una persona mayor que pueda tener...? sabemos de enfermedades degenerativas como el Alzheimer, cada vez más común, etc. La gente vive más, pero pues estas enfermedades afloran. ¿Cómo afecta eso a la sociedad, a las clases más vulnerables? Pues, la rompen por la mitad. Lo que tienen que hacer al final es política de cuidado que es yo cuido a mi papá o a mi mamá mayor en la casa, esa es la realidad que tenemos y entonces no podemos atender a mis nenes en la... porque tengo que atender al papá y la mamá, no puedo reforzar las clases, mi nene no está saliendo bien en la escuela, no le puedo dedicar el tiempo porque tengo que cuidar a mi papá y a mi mamá, verdad, y eso cuesta tiempo, cuesta dinero y no hay una apuesta por aliviar esa carga a estas clases más vulnerables. No hay una apuesta de centros de día con trabajadoras sociales y enfermeras que atiendan a esos adultos mayores, no existe esa posibilidad. Entonces, sin duda, claramente esas políticas se van a ver afectadas y no van a prosperar. (2022)

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.

Indicador 1.2.6 - Servicios de cuidados para personas con necesidades de cuidados adicionales

En la Tabla de puntuación se explica la importancia de proveer servicios y de garantizar el acceso a estos para las personas que tienen necesidades de cuidados especiales o adicionales, como lo hemos calificado para nuestro análisis.¹²⁴ Este indicador incluye servicios a las personas con diversidad funcional o quienes sufren enfermedades mentales. También se incluyen criterios bajo este indicador para evaluar que estos servicios sean oportunos, asequibles y de calidad. Según se enfatiza en la Tabla de puntuación, al igual que para otros indicadores, estos servicios son también importantes para apoyar a las cuidadoras y los cuidadores no remunerados y para redistribuir las responsabilidades de cuidados tanto dentro de los hogares como entre los hogares, las familias extendidas, las comunidades y el gobierno. En reconocimiento del estigma y la discriminación asociada a la diversidad funcional y a las enfermedades mentales, se incluyen criterios para evaluar si estas políticas garantizan el respeto del bienestar, la dignidad y los derechos de las personas que reciben cuidados adicionales o especiales.

Análisis de la puntuación del indicador 1.2.6

Nuestra investigación evaluó 18 criterios sobre los servicios de cuidados para personas con necesidades de cuidado adicionales. En total el indicador obtuvo 8 puntos, lo que representa un 44.4% del total de la puntuación posible. Según la métrica establecida en la Tabla de puntuación, un 44.4% equivale a un grado de transformación de 3. Esto 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.

¹²⁴ *Supra* nota 1, pág. 47.

En la Constitución de Puerto Rico se declara que la dignidad del ser humano es inviolable y se establece la igualdad ante la ley de todas las personas.¹²⁵ Además, como este indicador incluye a las personas con discapacidad funcional, durante la investigación se identificó abundante legislación protectora en Puerto Rico. En las tablas usadas para el análisis de la política se incluyeron alrededor de cuarenta (40) leyes pertinentes.¹²⁶ Específicamente la Ley Núm. 238-2004, según enmendada, *La Carta de Derechos de Personas con Impedimentos*, expresamente reconoce la responsabilidad del Estado sobre esta política, enmarcada en el principio de igualdad humana y declara la política pública de garantizar los derechos constitucionales y la coordinación de los recursos y servicios para atender las necesidades colectivas y particulares de las personas con diversidad funcional, de acuerdo con su condición.¹²⁷ Tal cual está formulada, la política garantiza que los servicios de atención y cuidados estén disponibles y accesibles para todas las personas con necesidades especiales. Algunos servicios para las personas con necesidades especiales se proveen, según establece la política, de forma gratuita, o al menos consideran la capacidad económica de la persona. Sin embargo, no se encontró evidencia de que, en efecto, se prestan estos ajustados al poder adquisitivo o que sean gratuitos y asequibles. Los informes de la Defensoría de las Personas con Impedimentos, aunque contienen estadísticas, no contienen el número de personas en las zonas o poblaciones desatendidas a las que se les proveen servicios, especialmente considerando que en

¹²⁵ Sección 1 del Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 1 LPRA.

¹²⁶ Todas estas leyes se incluyen en el Anejo 2 Fuentes de verificación de las políticas por indicador.

¹²⁷ Artículo 3, Ley Núm. 238-2004, según enmendada, *La Carta de Derechos de Personas con Impedimentos*.

el 2022 se informó que casi 700,000 personas (22% de la población total) presentan uno o más impedimentos. Hay datos disponibles que indican que:

Aproximadamente 140,000 personas presentan impedimentos de audición, 210,000 personas, impedimentos de visión, casi 300,000 personas, impedimentos mentales y 372,000 personas presentan impedimento de movilidad. Este es el porcentaje más alto de todos los Estados y territorios de Estados Unidos.¹²⁸

También hay datos que informan que la tasa de prevalencia en Puerto Rico de las personas con discapacidades en el 2018 fue de 21.7%, 687,000 de 3,173,200 personas de todas las edades reportaron una o más discapacidades.¹²⁹

Esta política está mayormente a cargo de la Defensoría de Personas con Impedimentos de Puerto Rico y la Administración de Rehabilitación Vocacional adscrita al Departamento del Trabajo. La política le asigna algunas funciones a la Oficina del Procurador del Paciente, al Departamento de Educación y al Departamento de la Familia. La normativa vigente sobre esta política incluye disposiciones relativas a la supervisión y regulación de la calidad, accesibilidad, fiabilidad y asequibilidad de los servicios de atención a las personas con necesidades especiales y se incluyen mecanismos de denuncia o para presentar quejas en caso de incumplimiento o problemas en la provisión de los servicios. Sin embargo, a pesar de que se publican informes, los mismos carecen de datos acerca de los indicadores y metas. Tampoco se desglosan los datos, por ejemplo, por género o por edad. En los informes no se incluye nada acerca del impacto de la

¹²⁸ Metro Puerto Rico, *22% de la población de Puerto Rico tiene algún tipo de impedimento*, METRO PUERTO RICO (26 de mayo de 2022). <https://www.metro.pr/noticias/2022/05/26/22-de-la-poblacion-de-puerto-rico-tiene-algun-tipo-de-impedimento/>.

¹²⁹ Yang-Tan Instituto sobre Desempleo y Discapacidades Escuela de ILR en la Universidad de Cornell, 2018 Reporte del Estado de la Discapacidad Puerto Rico. https://www.disabilitystatistics.org/StatusReports/2018-PDF-Spanish/2018StatusReport_PR.pdf.

política en el bienestar de quienes proveen y reciben cuidados. Esta falta de información impide evaluar la efectividad de las políticas según detalladas en las leyes y reglamentos aplicables.

De otra parte, se ha señalado que en la década pasada el presupuesto de la oficina de la Defensoría de las Personas con Impedimentos, que tiene la función de velar por el cumplimiento de las políticas públicas de protección para las personas con diversidad funcional, se ha reducido en un 75%.¹³⁰ Además, esta agencia perdió más del 25% de los sobre 80 empleados públicos que tenía hace diez años cuando estaba constituida como una procuraduría autónoma y ahora es una oficina adscrita al Ejecutivo. Por ello, ha perdido capacidad para realizar su función fiscalizadora e incumple con el criterio de aumento presupuestario.

Además, según datos de la defensoría, su clientela es de 726,334 personas con discapacidad en Puerto Rico, de acuerdo con el Censo 2010. De sus propias estadísticas surge la incapacidad de la agencia de prestar servicios a la población identificada con el presupuesto asignado. Ello, a pesar de que describe los servicios que provee como: “orientación, referido, asistencia profesional, mediación, remedios legales y administrativos a personas con impedimentos respecto a programas o servicios disponibles bajo las leyes estatales y federales vigentes”.¹³¹

No hay evidencia de que se cumpla con el criterio establecido en la Tabla de Puntuación de que se destine un 80% o más del presupuesto para atender a las personas con necesidades

¹³⁰ Maricarmen Rivera Sánchez, El Vocero, 11/10/202, La Defensoría de Personas con Impedimentos tiene limitados sus recursos: La oficina ha perdido el 75% del presupuesto. <https://www.elvocero.com/gobierno>.

¹³¹ Presupuesto de 2020-2021 de la Defensoría de las Personas con Impedimentos del ELA de Puerto Rico, <https://presupuesto.pr.gov/PRESUPUESTOPROPUESTO20202021/PresupuestosAgencias/Defensor%C3%ADa%20de%20las%20Personas%20con%20Impedimentos%20del%20Estado%20Libre%20Asociado%20de%20Puerto%20Rico.htm#la-defensor-a-de-personas>.

especiales, tanto para los costos de personal como la provisión efectiva de dichos servicios. Tampoco hay evidencia de que cuente con los recursos humanos y las capacidades técnicas necesarias o suficientes para aplicar esta política. Para el presupuesto de 2020-2021 de la Defensoría de Personas con Impedimentos, el 65% de los fondos fueron provistos por el gobierno de Estados Unidos. En resumen, los servicios a las personas con necesidades especiales no están principalmente financiados por el gobierno de Puerto Rico (80%), sin embargo, esta defensoría administra los fondos.

En ningún lugar encontramos que se haya consultado a las mujeres o grupos de defensa de sus derechos o a las personas que proporcionan y reciben cuidados para la elaboración de esta política. Al igual que otros indicadores, no encontramos referencia explícita de la intención de que esta política aborde el trabajo de cuidados no remunerado en sus objetivos. Tampoco encontramos evidencia que demuestre que esta política ha tenido un impacto positivo en la redistribución del trabajo de cuidados o en el bienestar de quienes proveen o reciben los cuidados.

El tema de las personas con necesidades de cuidados adicionales fue discutido en los grupos focales. Una de las cuidadoras del grupo focal de Loíza señaló lo siguiente:

Yo al menos tuve la experiencia porque por la situación de mi tío y mi mamá pues mi mamá se preocupa porque si ella se enfermara también, que no pudiera caminar, pues entonces dice toda la tarea te va a tocar a ti, más yo también tengo mis condiciones. . . . Y entonces yo creo que eso les pasa también a muchas personas y entonces yo creo que cada caso como que tiene sus particularidades, verdad, y entonces uno tiene que tratar de buscar la ayuda necesaria.

Otra de las participantes del grupo focal de Loíza compartió lo que se indica a continuación:

Mi tía era una persona que caminaba, olvídame, la seca y la meca y de momento le cayó Parkinson, montones de derrames, se le durmió to' el lao'. Primero caminaba

un poquito. Ya después se sentó y no pudo caminar más na' porque cayó encamada. Sus hijos trabajan, son dos varones, no tiene mujeres, yo era la que la cuidaba. Pero entonces yo un día pues pasó una cosa... Ella se quedaba sola de noche porque se acostaba a dormir, no pasaba nada, pero una noche gritó y gritó y gritó hasta que la vecina de al lado llamó a la policía. Vino la policía, vino el trabajador social, vino esto... y ellos mismos recomendaron ... la trabajadora social les recomendó eso. Pero tuvieron que pasar... hacer unos pasos ...

En las entrevistas a las personas expertas también se discutió el tema de las personas con necesidades de cuidados adicionales. De acuerdo con la opinión de estas, en el Plan Fiscal no se contemplan de forma específica las necesidades de las personas con diversidad funcional. Como se explicó antes, este plan recorta servicios y fondos y no contiene ninguna disposición respecto a las personas encargadas de las tareas de cuidado.

La Junta se estableció para lidiar con el presupuesto gubernamental. La legislación sobre programas gubernamentales que atienden las necesidades de las personas que se dedican al trabajo de cuidados no está directamente vinculada a la deuda pública. Según expresó José Caraballo Cueto, “los tentáculos de la Junta han llegado hasta las leyes laborales que aplican al sector privado. La Junta ha impugnado legislación del año 2022 que pretendía mantener los derechos y beneficios laborales que existían para quienes trabajaban en el sector privado antes de la reforma laboral realizada en el año 2017” (2022). Según las personas expertas, esto demuestra cómo la Junta ha adoptado prácticas que van más allá de su función conforme a la Ley PROMESA. Se ha extralimitado en sus poderes al intervenir con el sector económico privado y con su intervención en procesos legislativos de toda índole, lo que ciertamente impacta el trabajo de cuidados no remunerado y el remunerado.

Indicador 1.2.7 - Servicios de salud sexual y reproductiva

Según se explicó al comienzo del ámbito de las políticas de cuidados, las investigadoras de INTER-MUJERES añadimos este indicador sobre los servicios de salud sexual y reproductiva en atención a que durante los últimos años se han presentado proyectos de ley que pretenden coartar de alguna forma estos derechos. De ahí que consideramos importante evaluar el estado actual en nuestro país de las políticas existentes. Para fines de esta investigación nos limitamos a evaluar las políticas relacionadas a la prestación de servicios de aborto, acceso a métodos anticonceptivos, educación integral en sexualidad y prevención de infecciones de transmisión sexual.

En la Tabla de puntuación se incluye como un criterio del indicador 1.2.1 sobre servicios públicos de salud. Allí se explica que la atención a la salud sexual y reproductiva es un elemento importante de la atención a la salud. Estos servicios son fundamentales de manera que las mujeres puedan tener mayor control sobre sus cuerpos y ejercer su capacidad sobre las decisiones reproductivas y el volumen de trabajo de cuidados no remunerados que decidan asumir.¹³² Además, contribuyen a mejorar la calidad de los trabajos de cuidados que proveen las mujeres, quienes son las que mayormente asumen o les corresponden estas responsabilidades. Al igual que otras políticas en el área de la salud, la salud sexual y reproductiva contribuye a la reducción de las tasas de mortalidad infantil y materna. Entre los criterios que se incluyen para evaluar estas políticas se incluye que los servicios en esta área deben ser universales, de calidad y que se debe contar con profesionales cualificados y bien remunerados.

¹³² *Supra* nota 1, pág. 42.

Análisis de la puntuación del indicador 1.2.7

Para este indicador evaluamos 19 criterios aplicables a los servicios de salud sexual y reproductiva. En total el indicador obtuvo 4 puntos, lo que representa un 21% del total de la puntuación posible. De acuerdo con la Tabla de puntuación, un 21% equivale a un grado de transformación de 2. Esto lo que significa es que en Puerto Rico hay políticas sobre los servicios de salud sexual y reproductiva 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.

La Constitución de Puerto Rico garantiza el derecho a la inviolabilidad de la dignidad del ser humano, la igualdad ante la ley y contiene la prohibición de discrimen por razón de sexo, entre otras razones; también reconoce el derecho a la vida y a la libertad, el derecho a la igual protección de las leyes y el derecho a la intimidad.¹³³ En la Ley Núm. 235-2015, *Ley para Crear el Consejo Multisectorial del Sistema de Salud de Puerto Rico*, se reconoce que la salud es un derecho humano y se establece como política pública que “la salud es un asunto de naturaleza ética, de justicia social y de derechos humanos sobre el ánimo de lucro” y un derecho fundamental que no debe ser visto ni manejado como un “bien de consumo más”.¹³⁴

Toda la jurisprudencia federal relativa a los servicios de salud sexual y reproductiva es aplicable en Puerto Rico por la relación política entre ambos países. Esto implica que la reciente

¹³³ Artículo II, Secciones 1, 7 y 8 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Const. PR, 1 LPRA.

¹³⁴ Artículo 2- b (1) y (2) de la Ley Núm. 235-2015, *Ley para Crear el Consejo Multisectorial del Sistema de Salud de Puerto Rico*.

decisión en *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization, et al.*,¹³⁵ que revocó el caso de *Roe v. Wade*, aplica también y al igual que en los estados, en Puerto Rico aplica la legislación local en materia del derecho al aborto. De igual forma son de aplicación los siguientes casos de la jurisprudencia federal en el área de acceso a métodos anticonceptivos: *Griswold v. Connecticut*, que estableció el derecho de acceso de las personas adultas casadas;¹³⁶ *Eisenstadt v. Baird*, que estableció el derecho de acceso de personas adultas solteras,¹³⁷ y *Carey v. Population Services International*, en el que se reconoció el derecho de acceso a menores de edad.¹³⁸

El Tribunal Supremo de Puerto Rico en 1980, en el caso *Pueblo v. Duarte Mendoza*,¹³⁹ resolvió que la doctrina de *Roe v. Wade* era aplicable a nuestra jurisdicción durante todo el embarazo y reconoció el derecho al aborto como parte del derecho a la intimidad reconocido en la Constitución de Puerto Rico. También resolvió que nuestra legislación penal era más protectora que el criterio adoptado en *Roe v. Wade*, ya que en Puerto Rico existen mayores garantías de derecho que las reconocidas por el Tribunal Supremo de Estados Unidos, y que se exime de responsabilidad penal todo aborto prescrito por un médico, dirigido a la "conservación de la salud o vida" de la persona embarazada. En este caso se hizo una interpretación amplia del concepto "salud" que implica tanto la salud física como la salud mental. En *Pueblo v. Duarte Mendoza* se reafirmó la prevalencia del juicio médico en estas determinaciones, además de que resolvió que no puede otorgarse un veto absoluto a los progenitores sobre la determinación de

¹³⁵ *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization, et al.*, June 24, 2022, 597 U. S. ____ (2022).

¹³⁶ *Griswold v. Connecticut*, 381 U.S. 479 (1965).

¹³⁷ *Eisenstadt v. Baird*, 405 U.S. 438 (1971).

¹³⁸ *Carey v. Population Services International*, 431 U.S. 678 (1977).

¹³⁹ *Pueblo v. Duarte Mendoza*, 109 D.P.R. 596 (1980).

una menor de edad de practicarse un aborto. Para ello estableció el criterio de la menor madura, como aquella que tiene la madurez intelectual suficiente y no padece de impedimento alguno que violente la integridad de su decisión de terminar el embarazo.

En el Código Penal de Puerto Rico se incluyen disposiciones en las que se permite el aborto cuando es realizado por un médico o una médica en consideración a la salud o vida de la mujer y se prohíbe el aborto forzado o violento.¹⁴⁰ En Puerto Rico también se cuenta con el *Reglamento de Centros de Terminación de Embarazos*, Núm. 7654 de 29 de diciembre de 2008.

Por otra parte, en el Código Civil de 2020 se reconoce que el nacimiento es lo que determina la personalidad y capacidad jurídica porque se considera nacido al ser humano que tenga vida independiente de la madre y se establece que los derechos que se reconocen al concebido no nacido, “están supeditados a que este nazca con vida y no menoscaben en forma alguna los derechos constitucionales de la mujer gestante a tomar decisiones sobre su embarazo”.¹⁴¹

Además de lo antes mencionado, hay otras leyes o normativas en Puerto Rico pertinentes al área de servicios de salud sexual y reproductiva,¹⁴² como por ejemplo: la *Ley para Fortalecer y Ampliar el Programa de Salud Escolar en las Escuelas Públicas de Puerto Rico*, Ley Núm. 70 de 17 de agosto de 1989, según enmendada; la *Ley para la Prevención y Tratamiento de Enfermedades de Transmisión Sexual*, Ley Núm. 81 de 4 de junio de 1983, según enmendada; la Carta Normativa 19-0305 de la Administración de Servicios de Salud (ASES) del 21 de marzo de

¹⁴⁰ Código Penal de Puerto Rico, Ley Núm. 146-2012, según enmendada por la Ley Núm. 246-2014, Artículos 98, 99 y 100.

¹⁴¹ Artículos 69 y 70 del Código Civil de Puerto Rico de 2020.

¹⁴² Todas las leyes y reglamentos se detallan en la Anejo 2 Fuentes de verificación.

2019 que incluye la política pública anti discrimin a beneficiarios del plan de salud del gobierno; la Carta Circular 31-2008-2009 del Secretario del Departamento de Educación- Normas y Procedimientos Relacionados con el VIH/SIDA/ETS/ITS; la *Ley de la Carta de Derechos de la Estudiante Embarazada*, Ley Núm. 220-2004, según enmendada; la *Ley Orgánica del Departamento de Salud*, Ley Núm. 81 de 14 de marzo de 1912, según enmendada; la Ley Núm. 72-1993, Ley de la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico (ASES) y el Plan Estatal de Puerto Rico sobre el uso de fondos de Medicaid de 2019, entre otras.

Las personas de escasos recursos y las que trabajan en el sector informal pueden recibir los limitados servicios de salud sexual y reproductiva que se ofrecen bajo el plan de salud del gobierno si cualifican de acuerdo con los criterios de elegibilidad establecidos. Por ello los servicios de salud sexual y reproductiva, al igual que los servicios públicos de salud, están limitados y no se logra proveer servicios a poblaciones desatendidas o excluidas y las que trabajan en el sector informal. Tampoco hay garantía de que los servicios de salud sexual y reproductiva estén disponibles y sean accesibles para toda la población porque no existe una política pública que propiamente garantice la salud sexual y reproductiva de la población.¹⁴³ Los servicios de salud sexual y reproductiva no están ajustados al poder adquisitivo de la población y no son gratuitos ni asequibles a los grupos de bajos ingresos, a menos que se reciban por ser beneficiarios del plan médico gubernamental. Además, están limitados los servicios que se ofrecen bajo el plan de salud gubernamental. Por ejemplo, el Estado solo provee los servicios de aborto a las personas si se trata de violación, incesto o peligro a la vida o la salud de la persona

¹⁴³ Hay un proyecto de ley en trámite legislativo, el Proyecto del Senado 929 que, de ser aprobado, sería la primera ley especial en reconocer y proteger los derechos y la salud sexual y reproductiva en Puerto Rico.

gestante. Si las personas no pueden costear los servicios que son privados, no tienen acceso. En Puerto Rico al presente solamente hay cuatro (4) clínicas privadas que proveen servicios de terminación de embarazos. Todas están localizadas en el área metropolitana. Los servicios de aborto, las clínicas y el personal médico han estado bajo ataque por grupos fundamentalistas y anti-derechos que buscan que se elimine o restrinja el derecho al aborto en Puerto Rico. Durante el cuatrienio actual en la Asamblea Legislativa se han estado promoviendo proyectos de ley que persiguen la prohibición total del aborto, emulando leyes de los estados más restrictivos de Estados Unidos de Norteamérica como Texas y Florida. Todos estos intentos hasta la fecha de este escrito han sido fallidos porque en Puerto Rico no existe un problema con los abortos, no hay mortalidad ni morbilidad asociada a los servicios de aborto, ni hay un problema de abortos ilegales, insalubres e inseguros. Los abortos se llevan a cabo por médicos y médicas con licencia para ejercer la profesión de la medicina en Puerto Rico y algunas de estas o estos son especialistas en obstetricia y ginecología.

No hay información específica sobre el presupuesto para todos los servicios de salud sexual y reproductiva que provee el gobierno, lo que impide evaluar si este es suficiente para atender la necesidad de estos servicios. En el presupuesto del Departamento de Salud de 2019-2022 solamente hay referencia a la prevención de enfermedades e infecciones de transmisión sexual, pero no hay allí un programa o partida específica que se refiera a otros servicios de salud sexual y reproductiva.¹⁴⁴ Esto también nos impide determinar si el gobierno cuenta con los recursos humanos y las capacidades técnicas suficientes para aplicar esta política. De hecho, solamente en el Hospital Universitario del Departamento de Salud es donde se ofrece

¹⁴⁴ Presupuesto del Departamento de Salud 2019-2022, https://presupuesto.pr.gov/Presupuesto/Propuesto2021-2022/Presupuestos_Agencias_pdf/Departamento%20de%20Salud.pdf

el servicio de aborto costado por el estado en las situaciones específicas señaladas antes. Como se explicó bajo el indicador 1.2.1, parte de los servicios de salud en general que ofrece el gobierno de Puerto Rico son financiados con fondos provenientes de Estados Unidos (Medicaid) que exigen un pareo con fondos estatales. Sin embargo, la Administración de Servicios de Salud (ASES) es quien administra los fondos y para la prestación de los servicios se contratan tres aseguradoras privadas. También hay Centros 330 que reciben fondos del Departamento de Salud de Estados Unidos para atender otros asuntos que incluye esta política, como el acceso a retrovirales y tratamientos para el VIH y el SIDA. El acceso a métodos anticonceptivos y otros servicios de salud sexual y reproductiva se proveen mayormente en Puerto Rico con fondos del programa de Título X de la Ley de Servicio de Salud Pública de Estados Unidos.¹⁴⁵ Esos fondos van directamente a los centros o clínicas privadas que ofrecen los servicios y no son administrados por el Departamento de Salud de Puerto Rico.

El reglamento de la Oficina de la Procuradora del Paciente aplica a las y los proveedores de servicios de salud de Puerto Rico y a todos los servicios médicos. Este reglamento contiene mecanismos para la presentación de quejas o reclamaciones,¹⁴⁶ al igual que también hay mecanismos para que las personas beneficiarias del Plan de Salud Vital, que es el plan de salud del gobierno, puedan presentar quejas o reclamaciones.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Title X of the *Public Health Service Act*, 42 U.S.C 300, *et seq.*

¹⁴⁶ Reglamento 7617, Reglamento para Implantar las Disposiciones de la Ley Núm. 194 de 25 de agosto de 2000, según enmendada, *Carta de Derechos y Responsabilidad del Paciente de Puerto Rico*, <https://www.opp.pr.gov/presente-su-reclamo>.

¹⁴⁷ Quejas o reclamaciones Plan Vital: <https://www.sssvital.com/quejas-yapelaciones/#:~:text=Llamar%20a%20Triple%2DS%20Salud,%2D855%2D295%2D4040>.

Se publican, aunque a veces con retraso, algunos datos sobre enfermedades y condiciones de salud, morbilidad y mortalidad.¹⁴⁸ Sin embargo, como no existe una política pública sobre salud sexual y reproductiva no hay objetivos, indicadores y metas en esta área. No hay informes que aborden directamente la salud sexual y reproductiva y tampoco los informes de otras áreas de salud incluyen el impacto en quienes proveen y reciben servicios de cuidados. No existe una política que incluya la gama de servicios de salud sexual y reproductiva y, por ende, no hay objetivos para evaluar este criterio.

En los grupos focales también se discutió el tema de los servicios de salud sexual y reproductiva. Las cuidadoras del grupo focal de Aibonito expresaron que confrontan dificultades en conseguir cita para el servicio de ginecología. Para atender otras condiciones de salud, tienen que ir a otros pueblos, como Cayey o Ponce. Para asistir a sus citas médicas, tienen que negociar con algún familiar, o lograr una cita más tarde en el día. Una de las cuidadoras participantes en el grupo focal señaló que cuando tienen citas médicas:

[T]enemos que organizarnos nosotras como cuidadoras y negociar con el familiar o lo que sea. Entonces pues, yo en mi caso, pues hace poco tuve una cita pues yo le hablé a la oficina donde asistí que si me pueden dar hasta más tarde. O sea que yo cumplo con ese envejeciente y voy después a la cita.

Las cuidadoras del grupo focal de Loíza expresaron que reciben servicios de Taller Salud, organización comunitaria que ofrece capacitación para promotoras de salud, incluyendo salud sexual y reproductiva. Por otro lado, reciben servicios médicos en el Concilio de Salud Integral de Loíza, una organización no gubernamental que recibe fondos del gobierno de Estados Unidos. Estas expresaron que han obtenido condones gratis en la oficina del pediatra. Este no es el caso

¹⁴⁸ Por ejemplo: Informe del Programa de Salud Materno Infantil del Departamento de Salud-PR Needs Assesment Update- 2022. <https://www.salud.pr.gov/CMS/DOWNLOAD/7050>. Vea también, Departamento de Salud, Informes de Estadísticas Vitales.

para obtener las pastillas anticonceptivas. Para obtenerlas, necesitan una cita de ginecología para que se genere una receta y puedan entonces obtenerlas. Una de las cuidadoras explicó que:

Si necesitas de pastillas anticonceptivas y todo eso pues tienes que tener una visita con el ginecólogo y entonces hacerle el pedido y si él entiende de que sí le puede proveer pues se le proveen a través del plan. Pero no que se lo dan voluntariamente así...

Tanto las participantes de los grupos focales de Loíza como las de Aibonito manifestaron que enfrentan dificultades de transportación para acceder a los servicios de salud. Las participantes del grupo de Loíza expresaron que el Concilio provee el servicio de transportación. Sin embargo, expresaron que el itinerario del servicio de transportación es limitado y no está disponible para personas fuera del pueblo de Loíza. Explicaron también las participantes del grupo focal de Loíza que hay mujeres que vienen de otros pueblos cercanos, como Río Grande, Luquillo y Canóvanas. Estas personas, si no cuentan con un automóvil, tienen que contar con medios de transportación o pagar por el servicio para llegar hasta el Concilio. Además, expresaron que hay dificultades con la obtención de citas médicas, pues depende del lugar de residencia.

Durante las entrevistas a las personas expertas se discutió también el tema de la salud sexual y reproductiva y cómo se ve impactada por este plan. A juicio de Daniel Santamaría:

Los servicios de salud sexual y reproductiva se ven limitados por las mismas razones que los servicios de salud en otros renglones. Se depende del financiamiento de Estados Unidos a través del programa Medicaid y la Junta ha asumido que Puerto Rico contará con una cantidad de fondos que nadie ha asegurado. La fuga de talento médico definitivamente afecta los servicios especializados requeridos para atender problemas de salud sexual y reproductiva. (2022)

Eva Prados señaló que: “actualmente el sistema de salud como está no tiene recursos económicos en general, por lo menos... no tiene control para poder poner los recursos

económicos a beneficio de un sistema de salud que verdaderamente ayude a garantizar estos servicios de salud que estás mencionando”. (2022)

Indicador 1.2.8 - Servicios de prevención, intervención y protección contra la violencia de género

La Tabla de puntuación no incluye un indicador sobre los servicios de prevención, intervención y protección contra la violencia de género porque aborda algunos criterios acerca de la violencia de género en otras políticas, como por ejemplo en las protecciones laborales. Esto es así porque consideran que las jóvenes o mujeres que se dedican al trabajo doméstico y al trabajo de cuidados están en situaciones de vulnerabilidad al acoso sexual y otros tipos de violencia de género. Las investigadoras de INTER-MUJERES consideramos que por la situación de estado de emergencia por la violencia de género que se vive en Puerto Rico era necesario incluir un indicador específico sobre esto. Para nosotras el Estado tiene la obligación de proteger a todas las personas contra todas las manifestaciones de la violencia de género en la sociedad. Todas las personas tienen el derecho a vivir libres de este mal social que afecta también a las personas que necesitan cuidados y a las personas que son cuidadoras no remuneradas o remuneradas. Se utilizaron los criterios que se usan para los otros indicadores para los servicios de prevención, intervención y protección contra la violencia de género para evaluar esta política.

Análisis de la puntuación del indicador 1.2.8

En este indicador evaluamos 19 criterios aplicables a los servicios de prevención, intervención y protección contra la violencia de género. El total del indicador fue de 9.5 puntos, lo que representa un 50% del total de la puntuación posible. Conforme con la Tabla de puntuación, un 50% equivale a un grado de transformación de 3. El significado de esto es que en

Puerto Rico existen políticas sobre la violencia de género con potencial de ser transformadoras, pero la implantación es limitada y el nivel de transformación también lo es.

En Puerto Rico contamos con el marco constitucional que garantiza el derecho a la inviolabilidad de la dignidad del ser humano, la igualdad ante la ley y la prohibición de discrimen por razón de sexo, entre otros. Además se garantiza el derecho a la vida y a la libertad, a la igual protección de las leyes y el derecho a la intimidad.¹⁴⁹ La Ley Núm. 54 de 15 de agosto de 1989, *Ley para la Prevención e Intervención con la Violencia Doméstica*, constituye la medida más importante para la protección de todas las personas objeto de la violencia de género, independientemente de su sexo, género o identidad de género y del tipo de relación de pareja.¹⁵⁰ También se cuenta con: un *Protocolo Interagencial para el Manejo de casos de Violencia Doméstica* del Departamento de Salud;¹⁵¹ un *Protocolo de Intervención con Víctimas de Agresión Sexual para Facilidades de Salud*;¹⁵² una Orden Ejecutiva del Gobernador de Puerto Rico OE-2022-035; ¹⁵³ la Ley Núm. 20-2001 según enmendada, *Ley de la Oficina de la Procuradora de las Mujeres*; la Ley Núm. 77 de 9 de Julio de 1986, según enmendada, *Ley para la Protección de Víctimas y Testigos*; la Ley Núm. 48- 2018, *Ley del Programa de Protección y Prevención de Violencia Doméstica para Mujeres de Nacionalidad Extranjera Residentes en*

¹⁴⁹ Artículo II, Secciones 1, 7 y 8 de la Constitución del ELA de Puerto Rico, Const. PR, 1 LPRA.

¹⁵⁰ Esther Vicente, *Más allá de la ley: Sexo, Género y Violencia en las Relaciones de Pareja*, Edit. InterJuris, 2017.

¹⁵¹ *Protocolo Interagencial para el Manejo de casos de Violencia Doméstica del Departamento de Salud*, 6 de noviembre de 2013. <https://www.salud.pr.gov/CMS/DOWNLOAD/4673>.

¹⁵² Departamento de Salud, Centro de Ayudas a Víctimas de Violación, *Protocolo de Intervención con Víctimas de Agresión Sexual para Facilidades de Salud*, 5ta edición, febrero 2019.

¹⁵³ Orden Ejecutiva OE-2022-035, vigente desde el 1 de julio de 2022 hasta el 30 de junio de 2023, extendió el estado de emergencia ante el aumento de casos de violencia de género en Puerto Rico decretado en la Orden Ejecutiva OE-2021-013.

Puerto Rico y la Ley Núm. 3-2022, *Ley del Programa de Prevención y Seguridad para las Víctimas de Violencia de Género*.¹⁵⁴

La Ley Núm. 54 y las medidas que disponen aplican a todas las personas, pero no hay mención específica de las poblaciones desatendidas o excluidas ni se hace referencia a las personas que trabajan en el sector informal. Sin embargo, la política garantiza que los servicios de prevención, intervención y protección contra la violencia de género estén disponibles y sean accesibles para el conjunto de la población. Las medidas contempladas en la ley están disponibles para toda la ciudadanía que requiera de estas, independientemente de su capacidad económica o recursos financieros. A pesar de ello, la implantación de estas políticas públicas no ha detenido el creciente número de feminicidios que experimentamos en Puerto Rico.¹⁵⁵

En la petición de aumento de presupuesto para el 2020-2021 de la Oficina de la Procuradora de las Mujeres (OPM, por sus siglas), se documenta que ha habido una reducción del presupuesto de esta oficina.¹⁵⁶ A partir del año fiscal 2017-2018, durante cuatro años consecutivos hubo una tendencia negativa en la asignación presupuestaria que violentó el

¹⁵⁴ La Ley Núm. 3-2022, *Ley del Programa de Prevención y Seguridad para las Víctimas de Violencia de Género*, para adoptar y crear este programa para proteger a las víctimas de violencia de género que se les haya expedido una orden de protección, a través de la integración de servicios y alianzas entre la Policía de Puerto Rico, la Policía Municipal y el Poder Judicial; y para otros fines.

¹⁵⁵ Observatorio de Equidad de Género, *Feminicidios, Desapariciones y Violencia de Género 2023- Puerto Rico*, 8 de junio, 2023, Tabla de feminicidios 2023 – orden cronológico por mes, pág. 15. <https://observatoriopr.org/download/2023-trimestre-ii-feminicidios-desaparecidas-violencia-genero/> y Proyecto Matria y Kilometro Cero, *La persistencia de la indolencia: Feminicidios en Puerto Rico 2014-2018*, <https://static1.squarespace.com/static/5af199815cfd796ad4930e20/t/5dca948508f69e3b5b6c85c9/1573557399490/La+persistencia+de+la+indolencia+2019.11.12-vf.pdf>

¹⁵⁶ Oficina de la Procuradora de las Mujeres, Petición de Aumento al Presupuesto “base line” 2020-2021, Oficina de la Procuradora de las Mujeres, Presupuesto aprobado 2021-22. https://presupuesto.pr.gov/Presupuesto_Aprobado20212022/Presupuesto_Agencias_pdf/Oficina%20de%20la%20Procuradora%20de%20las%20Mujeres.pdf.

Artículo 23 de la Ley 20, el cual establece que “el presupuesto anual asignado a la Oficina nunca podrá ser menor al asignado el año anterior”.¹⁵⁷ Surge de los datos disponible que:

[F]ue a partir del año fiscal 2021-2022, que se revirtió esta tendencia de reducción presupuestaria con un aumento de 18% con respecto al año anterior. El presupuesto aprobado para el año fiscal 2021-2022 fue de \$5.5 millones, mientras que para el año fiscal 2022-2023 aumentó en un 27% con una asignación de \$7 millones.¹⁵⁸

De acuerdo con datos existentes, la OPM cuenta con una asignación dentro del presupuesto vigente de \$4.3 millones.¹⁵⁹ A raíz de la orden ejecutiva que decretó un estado de emergencia por violencia de género, tanto el Ejecutivo como la Asamblea Legislativa han realizado asignaciones especiales de fondos adicionales para que la OPM pueda ejercer sus funciones en la lucha contra la violencia de género. Sin embargo, se documenta que:¹⁶⁰

[L]a OPM ha tenido que priorizar las funciones que han resultado de mayor apremio en los pasados tres años, dado que, aún con los aumentos recientes en fondos para nuestras operaciones, la OPM no cuenta con los recursos económicos y humanos suficientes para cumplir a cabalidad con la enorme cantidad y complejidad de funciones que hemos identificado.

Esta información pone de relieve que la Oficina de la Procuradora de las Mujeres, encargada principal de poner en vigor la política pública contra la violencia de género, no cuenta con una asignación presupuestaria suficiente para la implantación efectiva de la Ley Núm. 54. No se documenta que se cumpla con el criterio de la Tabla de Puntuación de que se destine el 80% o más del presupuesto asignado a los servicios de prevención, intervención y protección

¹⁵⁷ Bárbara Solano, Comisión de Asuntos de la Mujer, Cámara de Representantes, *OPM denuncia ser una de las agencias con menor presupuesto en todo el gobierno*, <https://www.camara.pr.gov/>

¹⁵⁸ *Id.*

¹⁵⁹ *Id.*

¹⁶⁰ *Id.*

contra la violencia de género. El gobierno no cuenta con los recursos humanos y capacidades técnicas suficientes para aplicar esta política. Los fondos que recibe la OPM del Departamento de Justicia de Estados Unidos representan un 48.5% del presupuesto de 2022 y los fondos del gobierno de Puerto Rico un 51.5%. Por ende, no se cumple con la parte del criterio que dispone que el gobierno financie un 80% o más de los servicios de esta política. Sin embargo, todos los fondos son administrados por la OPM.

En cumplimiento con unos de los criterios para evaluar esta política, en la ley se incluyen entre las funciones de la OPM las que se resumen a continuación:¹⁶¹

- estudiar, investigar y publicar informes sobre el problema de violencia doméstica en Puerto Rico, sus manifestaciones, magnitud, consecuencias y las alternativas para confrontarlo y erradicarlo;
- desarrollar estrategias para fomentar cambios en las políticas y procedimientos en las agencias gubernamentales con el fin de mejorar sus respuestas a las necesidades de las personas víctimas de maltrato;
- evaluar el progreso en la implantación de esta ley y someter informes anuales al Gobernador(a) del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y a la Asamblea Legislativa;
- analizar y realizar estudios de necesidades sobre programas de intervención, educación y readiestramiento de personas que incurrir en conducta constitutiva de maltrato para la rehabilitación de éstas;
- velar porque las órdenes de protección expedidas por los Tribunales sean inmediatamente enviadas por la Secretaría a la Comandancia de la Policía de la jurisdicción donde reside la parte peticionaria, al patrono de la parte peticionaria y a la compañía de seguridad a cargo del control de acceso de la residencia de la parte peticionaria;
- fiscalizar y velar por el fiel cumplimiento de las funciones asignadas al centro de monitoreo para la vigilancia de personas imputadas de violar esta Ley, que se encuentren bajo supervisión electrónica...

La política también le asigna la facultad a la Procuradora de las Mujeres para que establezca mecanismos de reclamación y quejas en caso de incumplimiento o baja calidad en la

¹⁶¹ Artículo 4.1-Funciones de la Oficina de la Procuradora de las Mujeres, de la Ley Núm. 54 de 15 de agosto de 1989, *Ley para la Prevención e Intervención con la Violencia Doméstica*.

provisión de los servicios. Además, le concede la facultad de investigación y a sancionar cualquier violación por parte de cualquier agencia gubernamental, entidades privadas y personas en el cumplimiento de la política pública establecida en la Ley, para proteger los derechos reconocidos bajo la ley.

Los informes y datos o estadísticas que se publican en la página de la OPM, aunque están desglosados, no contienen objetivos, indicadores y metas, además de que carecen de un análisis de la implantación de la ley. Tampoco se hace referencia al impacto de la política en el bienestar de las mujeres y las personas protegidas bajo la ley. No hay evidencia en las leyes o en los informes de la Ley Núm. 54 que requiera considerar el trabajo de cuidados no remunerados ni que se demuestre un impacto positivo en la reducción o redistribución del trabajo de cuidados no remunerados.

Por otra parte, en los grupos focales también se discutió el tema de la violencia de género y de las políticas en Puerto Rico. Las cuidadoras de ambos grupos focales mencionan que están vulnerables a actos de violencia de parte de pacientes y familiares de estos. Algunas de las situaciones que identificaron como violencia fueron maltrato, maltrato verbal y psicológico. Una de las cuidadoras contó que “tuve que dejar en tal sitio porque cuando pasaba me cogía las nalguitas...”. Otra de las cuidadoras explicó que “están más vulnerables a recibir violencia ... porque esa gente está este... aborrecíos ahí”.

Las cuidadoras de ambos grupos focales indicaron que han aprendido a autoprotegerse porque no tienen apoyo del gobierno para su protección. Mencionan que han recibido orientaciones, adiestramientos y apoyos de las organizaciones de mujeres como Casa Pensamiento y Taller Salud. Una de las cuidadoras hizo la siguiente expresión:

Gracias a Dios y por las clases que hemos cogido, para defendernos de esos pacientes...

Otra de las participantes explicó que:

Y se lo he dicho a las cuidadoras. Ustedes, miren, firmes. No, qué pasa, porque por eso tú no le vas a faltar el respeto, pero nosotras también tenemos que protegernos.

Además, una de las participantes señaló que “[i]gual forma hay acoso de... hubo un acoso una vez de un familiar hacia otra cuidadora y yo tuve que intervenir también”.

Las cuidadoras de ambos grupos focales muestran desconfianza en el gobierno para atender estos asuntos. Indican que el gobierno no responde y que los casos o querellas no prosperan. Por tal razón, para ellas el gobierno no es la respuesta a las situaciones de violencia que experimentan. Acuden a las organizaciones, a otras cuidadoras y a medidas de autoprotección. Respecto a las órdenes de protección, una de las cuidadoras expresó su preocupación al señalar:

Una orden de protección que es un papel.... ¿Qué hace una orden de protección?

Otra de las participantes en el grupo focal expuso la siguiente situación:

¿Qué hicieron? Nada. Pero entonces lo primero la mataron, tenía orden de protección, tenía no sé qué, tenía un montón de cosas y ahora mira... Por eso es que mucha gente, muchas mujeres tampoco reportan. Porque lo van a soltar, ay no, lo van a soltar. Qué pasa, después vienes a ver, otro casito más....

Sobre este tema, una de las participantes también opinó que “no hay mucho policía tampoco...” pero que había recibido orientación de la doctora de Taller Salud. Otra de las participantes en los grupos focales señaló lo siguiente:

Antes el gobierno sacaba a los niños y los llevaba al parque de bomberos, hacían muchas excursiones, incluso orientaban lo que era seguridad, orientaban lo que era reproducción, del sistema reproductivo, todas esas orientaciones que daban

antes que ayudó mucho a muchas mujeres a salir hacia adelante ahora no lo están haciendo.

En las entrevistas con las personas expertas también se discutió el tema de la violencia de género. Tanto Daniel Santamaría, Rolando Emmanuelli y José Caraballo Cueto coincidieron en sus respectivas entrevistas que los datos estadísticos recientes demuestran que, en lugar de amainar, la violencia de género ha ido en aumento tanto contra las mujeres como contra las personas transgénero.

A continuación, se reseñan algunos de los comentarios de las personas expertas sobre cómo el Plan Fiscal puede afectar los servicios de prevención, intervención y prevención de la violencia de género. Por ejemplo, Daniel Santamaría expresó que:

[E]n términos de asignación de recursos pues sí hay cierta asignación de recursos pero claramente insuficientes, claramente insuficientes, o sea...Es una cuestión que pasa por el desarrollo curricular de nuestras niñas y niños, o sea, y eso necesita recursos, eso necesita atención especial para que, para romper con esa cuestión, una cuestión generacional muy enquistada en ciertos sectores de la población y que no hay una medida clara, una apuesta presupuestaria clara para atender eso, que digas... Más allá de que sí hay una comisión, hay ciertos recursos, pero para mí es insuficiente. (2022)

Por su parte José Caraballo Cueto indicó que:

[O]rganizaciones que dependen, que trabajan con víctimas de violencia de género pues también se afectan, en la medida que con estas asignaciones legislativas, que al final son entonces asignaciones de la Junta de Control Fiscal... Y en el caso por ejemplo de empleados y empleadas del Gobierno de Puerto Rico, que trabajan en programas como éste, que se han visto también reducciones en su presupuesto y reducciones en su personal pues pueden proveer menos servicios de los que se proveían antes. Y pues no ha habido en Puerto Rico una sola rama del gobierno que no haya visto un recorte en su personal. (2022)

Conclusión sobre la Política 1.2 Servicios de Cuidados. Para la política de servicios de cuidados se evaluaron 157 criterios distribuidos entre los 8 indicadores de la tabla de puntuación.

El total de la evaluación fue 65.5 puntos de 157 criterios para un 41.7%, lo que implica, un grado de transformación de 3. Esto significa que, en cuanto a los servicios de cuidados en Puerto Rico, existen políticas públicas con potencial de ser transformadoras, pero la implantación es limitada y el nivel de transformación también lo es.

Entre los indicadores se encontraron diferencias que consideramos importante resaltar. Tres indicadores de esta política obtuvieron una puntuación de 2. Estos fueron los indicadores de: servicios públicos de salud, servicios de cuidados y atención de estudiantes con diversidad funcional y servicios de salud sexual y reproductiva. Esa puntuación de 2 implica que, aunque existen políticas públicas con potencial de ser transformadoras, estas no protegen a todas las poblaciones o la implantación es muy limitada; por lo que el nivel de transformación también lo es. Los otros indicadores de servicios de cuidados obtuvieron una puntuación de 3, al igual que la calificación final del ámbito de políticas de cuidados. Estos fueron: servicios de atención y educación de la primera infancia (0-4 años); servicios de cuidados y educación de estudiantes (5-15 años); servicios de cuidados para personas mayores; servicios de cuidados para personas con necesidades adicionales; y servicios de prevención, intervención y protección contra la violencia de género.

A continuación, incluimos la tabla con la puntuación, el porcentaje y el grado de transformación de cada uno de los indicadores y el total de la Política 1.2:

Tabla 3 ÁMBITO DE LA POLÍTICA 1.2: SERVICIOS DE CUIDADOS

Ámbito de la política/ indicador	Puntuación obtenida/ Criterios	Porcentaje de puntuación Grado de transformación
1.2.1 Servicios públicos de salud	6/19	32% Grado de transformación: 2
1.2.2 Servicios de atención y educación de la primera infancia (0-4 años)	10/21	48% Grado de transformación: 3
1.2.3 Servicios de cuidados y educación de estudiantes (5-15 años)	10/21	48% Grado de transformación: 3
1.2.4 Servicios de cuidados y atención estudiantes con diversidad funcional (educación especial)	8/21	38% Grado de transformación: 2
1.2.5 Servicios de cuidados para personas mayores	8.5/18	47.2% Grado de transformación: 3
1.2.6 Servicios de cuidados para personas con necesidades adicionales	8/18	44.4% Grado de transformación: 3
1.2.7 Servicios de salud sexual y reproductiva	4/19	21% Grado de transformación: 2
1.2.8 Servicios de prevención, intervención y protección contra la violencia de género	9.5/19	50% Grado de transformación: 3
Puntuación total de la política		64/156
Porcentaje y Grado en que la política tiene un carácter transformador (0-5)		41% Grado de transformación: 3

ÁMBITO DE POLÍTICA 1.3 Prestaciones sociales relacionadas a los cuidados

El ámbito de política 1.3 aborda 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”.¹⁶² 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 dispuestos en la Tabla de puntuación para esta política son: 1.3.1. pensión pública; 1.3.2 políticas de transferencias monetarias en relación con los cuidados; 1.3.3 comidas en comedores escolares o cupones para alimentos para estudiantes; y 1.3.4 programas de obras públicas sensitivas. Los criterios de evaluación establecidos en la Tabla de puntuación para estos indicadores se detallan en el Anejo 1.

Indicador 1.3.1 Sistema público de pensiones¹⁶³

Este indicador 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

¹⁶² <https://dds.cepal.org/proteccionsocial/sistemas-de-proteccion-social/acerca>

¹⁶³ *Supra* nota 1, págs. 57-58.

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. Como alternativa “los sistemas de pensiones deberían ser no contributivos, y reconocer así el menor y más irregular nivel de participación de las mujeres en el empleo formal. Asimismo, deben reconocer todos los tipos de empleo (formal e informal) y de trabajo (remunerado y no remunerado), incluyendo el trabajo de las personas dedicadas a tiempo completo al trabajo de cuidados no remunerado. Estos sistemas deben incluir también las prestaciones por enfermedad, invalidez, edad avanzada y desempleo, así como la cobertura por fallecimiento”.¹⁶⁴

Análisis de la puntuación

La investigación evaluó 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.

La Tabla de puntuación evalúa la existencia de un sistema de protección social ante el retiro en el caso del trabajo de cuidados no remunerado. 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

¹⁶⁴ *Id.*, pág. 50.

privado es opcional; y no existen leyes para las personas que trabajan en el sector informal. No existe una política pública sobre la provisión de pensiones para personas desatendidas y excluidas, que incluye a las mujeres 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.

Existen políticas públicas limitadas al trabajo en el gobierno. Los sistemas de pensiones y de desempleo son administrados por el gobierno, pero están financiados por los salarios de las personas trabajadoras en el sector público. El gobierno cuenta con los recursos humanos y capacidades técnicas para aplicar la política. Sin embargo, esa gestión gubernamental está sujeta a la aprobación por parte de la Junta de Supervisión Fiscal. Ni las políticas públicas del gobierno ni las medidas de supervisión y control de la Junta de Supervisión Fiscal atienden de manera explícita el trabajo de cuidados no remunerado. Por otro lado, las políticas públicas no son evaluadas, ni para considerar el impacto positivo en el bienestar social y económico de las cuidadoras y/o en la reducción de la brecha de género, ni para el beneficio de la sociedad en general.

En los grupos focales con personas cuidadoras también se abordó el tema de las prestaciones sociales. Interesantemente cuando le preguntamos al grupo focal de Aibonito si las trabajadoras de cuidado recibían alguna protección como licencias por enfermedad, vacaciones o retiro, la respuesta fue de risas. Una cuidadora de Aibonito nos dijo: “Pues claro...Yo tengo la licencia del carro...”.

La falta de protecciones sociales para las cuidadoras impacta su salud física y mental. De los comentarios de los grupos focales de cuidadoras surge que estas atraviesan situaciones deplorables, indignas e inhumanas, especialmente cuando se enferman. A menudo se lastiman por la fuerza física que tienen que ejercer para llevar a cabo sus funciones con pacientes encamados o que no tienen movilidad. A pesar de ello, por su gran sentido de responsabilidad hacia el trabajo de cuidados que hacen, acuden enfermas o adoloridas a continuar ejerciendo sus funciones. Este asunto fue abordado por varias participantes del grupo focal de Loíza.

Pues no cuenta con nada, está peor, porque entonces esa cuidadora se convirtió en paciente igual.

La compensación es enfermarte cada día más.

Pero sigo pa'lante porque Dios me da mucha fuerza.

Es la realidad, la persona enfermarse, caer también hasta en una depresión porque imagínate, tantas cargas y carga y carga y carga y no tener un respiro...

Las cuidadoras de Aibonito crearon un programa llamado Respiro, mediante el cual prestan servicios de cuidados por cuatro horas diarias para que las personas que cuidan a sus familiares a tiempo completo tengan un espacio para que tomen tiempo para sí. Estas cuidadoras explicaron que llega un momento en que la persona que cuida a otra a tiempo completo sufre lo que se conoce como la *quemazón* de la persona cuidadora. El hacerse cargo de un familiar a tiempo completo, afecta la salud física y emocional de la persona cuidadora. Por eso el brindarles un espacio de tiempo para atender sus necesidades les ayuda a sobreponerse de la quemazón.

La falta de protección social para las mujeres que se encargan de los trabajos de cuidado fue un asunto abordado también por las personas expertas entrevistadas para este estudio. Daniel Santamaría reflexionó sobre cómo la ausencia de protecciones sociales implica una falta de reconocimiento del trabajo de cuidados:

Cuando digo que no están reconocidos en ninguna instancia es que no tienen acceso a un seguro social, que no tienen derecho a una pensión, que no tienen derecho a cuestiones que en el derecho laboral son, parecen como que obvias y derechos adquiridos a lo largo de generaciones ... Y estos colectivos que tanto se necesitan pues tienen la falta de reconocimiento tanto en Puerto Rico como en muchos otros países de lo importante que son para el pilar de sostenibilidad social, el tejido social de cualquier país. (2023)

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).

La protección social al trabajo de cuidados no es una prioridad para la Junta de Supervisión Fiscal. Al respecto, Daniel Santamaría comentó:

[E]l Plan Fiscal no reconoce, verdad, estos derechos adquiridos en este mercado laboral informal, no, o sea, es decir si no tienes una W-2... no va a haber un acceso a pensión. Y de hecho, el movimiento está hecho, no solamente, o sea, está hecho en reforzar esa misión y decir si no trabajas en el mercado formal el PAN

está en peligro. Necesitas justificarme que estás trabajando para tú poder cobrar el PAN. Eso está como una de las prioridades de política pública de la Junta de Supervisión Fiscal y está en los Planes Fiscales, como comentaba, los “*work requirements*”. Así que la posibilidad de que dentro de las políticas de cuidado se garantice un derecho a la pensión, pues no, no está recogido ni está defendido. (2022)

Indicador 1.3.2 Políticas de transferencias monetarias relacionadas con los cuidados¹⁶⁵

Este indicador aborda el tema de los programas de transferencias de dinero, prestaciones en efectivo o créditos fiscales que podrían recibir las personas con responsabilidades de cuidado no remuneradas. Este tipo de prestaciones significan una ayuda económica para las personas que se dedican al cuidado o podrían contribuir a cubrir los costos necesarios para los cuidados de salud, medicamentos, equipos médicos, entre otros gastos relacionados al cuidado de personas con diversidad funcional, enfermedades o condiciones de salud, menores de edad o personas envejecidas. Además, podrían ayudar a compensar los ingresos dejados de devengar por dedicarse a cuidar a otras personas.

Análisis de la puntuación

La investigación evaluó 20 criterios sobre políticas de transferencias monetarias relacionadas con los cuidados. 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 de la evaluación en la tabla de puntuación indican claramente que en Puerto Rico no existen políticas públicas que atiendan este ámbito. No existe una política nacional dirigida a todas las personas que llevan a cabo cuidados no remunerados. La Oficina del

¹⁶⁵ *Id.* pág. 51.

Procurador de las Personas de Edad Avanzada cuenta con un Programa de Apoyo a Cuidadores de Familiares, pero este va dirigido a familias o personas que proveen cuidado a una persona de edad avanzada o a un cuidador de un menor de edad, por parte de la persona de edad avanzada (abuelas y abuelos de 55 años o más, que tienen la responsabilidad de criar a menores de 18 años de edad). Este programa provee servicios limitados de ama de llaves o personas voluntarias, entre otros. Para los abuelos y abuelas criando a menores de 18 años, se ofrece un reembolso máximo de \$100 por niño/a para la compra de artículos escolares y tutorías. Los servicios se ofrecen una vez al año, luego sujeto a la disponibilidad de fondos.

Cuando se auscultó con las cuidadoras en los grupos focales realizados sobre ayudas que provee el gobierno, de forma contundente y a veces con expresiones jocosas y burlonas, las cuidadoras indicaron alto desagrado en torno a las acciones del gobierno. En el grupo de Aibonito una cuidadora dijo:

Nada... Y si lo hacen muy poco... Nada... Nada... Nada...

Sin embargo, mencionaron algunos programas. Las cuidadoras de Aibonito resaltaron que el programa de la Administración de Veteranos funciona bien y le paga a las cuidadoras que proveen servicios a veteranos que están encamados. También mencionaron un programa de ama de llaves del Municipio que aparentemente paga cuatro horas dos o tres días por semana. Sobre el municipio de Loíza indicaron que tiene un programa de ama de llaves para cuidado del hogar de personas envejecientes, pero funciona cuando tienen fondos.

Ambos grupos de cuidadoras mencionaron que el Departamento de la Familia tiene un programa, sin embargo, el proceso para obtener los beneficios es burocrático y lento, por lo que mostraron frustración al respecto. Así también mencionaron un programa de ASSMCA

(Administración de Servicios de Salud Mental y contra la Adicción) que ofrece servicio para pacientes psiquiátricos mediante unos centros u hogares. Mencionaron además, de forma crítica, los servicios que ofrece la Procuraduría de Personas de Edad Avanzada. Indicaron que:

Yo digo que... no hay mucha ayuda para esas personas así. Que el mismo familiar de su bolsillo tiene que estar . . . comprando Pamper s y Chubs.

Las representantes de las organizaciones hicieron un análisis abarcador que nos permite enmarcar las experiencias particulares expresadas por las cuidadoras desde una perspectiva de las políticas públicas asumidas por el gobierno. Sus explicaciones hacen referencia a las políticas neoliberales y de privatización adoptadas por el gobierno y la Junta de Supervisión Fiscal y a la falta de políticas públicas de protección y seguridad social. Una de las participantes del grupo focal de las organizaciones indicó:

[H]ay una situación económica de la pobreza y entonces no hay acceso a unos centros de cuidado adecuado. Tenemos una Ley de Salud Mental que dice que hay unos niveles de cuidado que se tienen que respetar y que proveer de acuerdo a lo que le corresponda a cada situación, pero en la vida real eso no es así. Eso está escrito en la ley y es política pública, pero eso no pasa. Lo que pasa en el día a día es que esa responsabilidad recae en las mujeres, en las mamás.

[L]igado a las políticas neoliberales todo lo que hay de sostenimiento de la vida ha ido en detrimento, se ha ido precarizando.... la cercanía de las escuelas, que no solamente era que la escuela queda cerquita es que esa escuela se convertía en muchas ocasiones en un centro de apoyo para la comunidad, que ya no está. Toda esta visión neoliberal que lo vemos acá arriba grande y económico, pero tiene el efecto en los cuidados, en la calidad de vida de la gente, que lo hacemos asalariadamente o que lo hacemos de manera no asalariada ... porque también hay un elemento aquí de que esa división sexual de las tareas y de los cuidados se traspola al área pública.

Las personas expertas entrevistadas argumentaron que los recortes establecidos en el Plan Fiscal y por la Junta de Supervisión Fiscal han recortado severamente los recursos de los

municipios. Los programas de amas de llaves son establecidos a nivel municipal. Estos programas al menos significaban una ayuda parcial para las personas que están responsabilizadas del cuidado, ya fuera porque le daban una compensación mínima o porque significaba un descanso o reducción de gastos. Sobre este tema José Caraballo Cueto indicó:

Hay algunos municipios que están enviando amas de llaves a personas que no pueden valerse por sí mismas, ya sea porque tienen algún impedimento físico o porque tienen una edad avanzada. Pues en la medida que han ido recortando los fondos de los municipios, pues los municipios tienen menos habilidad para enviar estas amas de llaves a estos hogares. Y pues, lo mismo en el caso de fondos del Departamento de la Familia y fondos que van a organizaciones sin fines de lucro también, que son desembolsos que se hacen a nivel legislativo, en la medida de que se ha recortado ese tipo de fondos pues eso a su vez afecta el cuidado remunerado y pues las personas entonces han tenido que recurrir a otros medios para cubrir eso y en algunos casos pues se quedan al descubierto. (2022)

Indicador 1.3.2 Comidas en comedores escolares o cupones para alimentos para estudiantes¹⁶⁶

Este indicador aborda el tema de la provisión de programas de alimentación en las escuelas para la niñez. También examina la existencia de programas de alimentación mediante cupones de alimentos. Los programas de alimentación contribuyen a garantizar que la niñez obtenga una alimentación completa y saludable. Además, significa una reducción en el tiempo de preparación de alimentos y los costos que esto supone.

Análisis de la puntuación

La investigación evaluó 19 criterios sobre comidas en comedores escolares o cupones para alimentos para estudiantes. 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

¹⁶⁶ *Id.* págs. 57-58.

puntuación, un 0% implica un grado de transformación de 0 lo que indica que no existen políticas públicas al respecto.

No existe una política pública dirigida a garantizar que se provean comidas escolares gratuitas o cupones para la compra de alimentos de estudiantes. Los fondos para proveer alimentos al estudiantado gratuitamente provienen del gobierno de los Estados Unidos. Estos fondos asisten a la población de estudiantes en escuelas públicas, privadas sin fines de lucro y a instituciones de cuidado residencial. El Departamento de Educación provee el espacio en las escuelas para prestar este servicio. Esta ley no provee para cupones para la compra de alimentos para estudiantes. Aunque estos fondos provienen del gobierno de los Estados Unidos, ayudan a garantizar una alimentación adecuada y reducen el tiempo y costo que le dedican las familias a esta gestión, particularmente las familias de bajos ingresos.

En los grupos focales las cuidadoras reflexionaron sobre el rol de la preparación y compra de alimentos en los trabajos de cuidado. Mencionaron este aspecto como uno de suma importancia para la salud de las personas que cuidan, pero también como un aspecto que les toma tiempo. Las cuidadoras identifican claramente la multiplicidad de tareas que implica el trabajo de cuidados; desde aseo, ejercicios, preparación de alimentos, administrar medicamentos a horas indicadas, comprar alimentos, ropa, atención a la limpieza del entorno y la búsqueda de apoyos y servicios provistos por el gobierno o por organizaciones de base comunitaria, hasta sembrar los alimentos. En el grupo focal de las organizaciones una de las participantes discute este tema:

[C]ocinar es un trabajo y es un cuidado porque hay que cocinar para poder alimentar. ... Sembrar los alimentos que se van a cocinar es un trabajo y también es un cuidado porque cuidas qué es lo que vas a brindar en nutrición y cuidas la

tierra. ... todo lo que está alrededor de alimentar puede ser visto como cuidado pero son trabajos diferentes y que en diferentes ámbitos son remunerados, mal remunerados o no remunerados.

En las entrevistas con personas expertas, estas discutieron el impacto del Plan Fiscal en los programas de alimentación de comedores escolares. José Caraballo Cueto en particular discute el impacto que tiene el cierre de escuelas (cierres provocados a partir de medidas de austeridad impuestas por la Junta y por el Plan Fiscal) en la alimentación de menores de edad por la falta de acceso a comedores escolares.

Bueno, el programa de Comedores Escolares es parte del presupuesto del Departamento de Educación de Puerto Rico. Y muchas veces pues se nutre de fondos federales [provistos por el gobierno de Estados Unidos]. No hay de parte del Plan Fiscal una disposición para que en caso de que hayan, de que falten fondos federales, o que vamos a complementar estos fondos federales para crear digamos comedores sociales, pues no hay ninguna consideración en esa área. Por el contrario, si yo cierro escuelas pues también estoy afectando los comedores escolares donde iban y donde consumían alimentos estos estudiantes, no solamente durante el año escolar sino también durante el verano. En el verano los comedores escolares abren porque de ahí dependen muchos estudiantes para hacer una o a veces dos comidas diarias, y para no afectar su salud física pues los comedores escolares abrían. Pues si ahora hay menos comedores escolares, y ahora yo tengo que ir más lejos si quiero desayunar o almorzar durante el verano pues es probable que incluso no vaya porque también necesito a alguien que tenga la transportación para llevarme hasta allá. Así que ahí vemos entonces de nuevo, y este cierre de escuelas viene directamente de los planes fiscales originales o los iniciales, así que ahí vemos pues entonces cómo este Plan Fiscal pues afecta la alimentación también. (2022)

Otra de las personas entrevistadas indicó que el Plan Fiscal no afecta la otorgación de fondos provistos por el gobierno de Estados Unidos por virtud de las disposiciones de la *Ley PROMESA*. No obstante, el servicio directo a los niños y niñas se verá afectado por el recorte en la plantilla laboral del Departamento de Educación. Es decir, en la medida en que haya despidos

de empleados y empleadas o recortes presupuestarios para nómina, no habrá personal que pueda ofrecer los servicios de alimentación. Rolando Emmanuelli señaló:

Bueno, si son fondos federales, verdad, porque yo creo que hay dos de esas partidas que me consta que son federales, este la Ley Promesa dice que la Junta no puede intervenir con las obligaciones del Gobierno Federal [gobierno de Estados Unidos] ni los programas federales, etc. etc. Ellos realmente no se meten con eso. Ahí el problema se reduce a quién va a dar ese servicio. Y si tú tienes la plantilla laboral totalmente menoscabada este, tú puedes tener los fondos pero no tienes quién dé el servicio. (2022)

Indicador 1.3.4 programas de obras públicas sensitivas¹⁶⁷

La programación de obras públicas se refiere a la provisión de empleo patrocinado por el Estado para las personas en condición de pobreza que se encuentren en edad de trabajar, que no pueden mantenerse a sí mismas debido a la baja productividad, la estacionalidad de los medios de subsistencia rurales y urbanos, o la insuficiencia de oportunidades de empleo basadas en el mercado. También pretende ayudar a las personas y hogares vulnerables a hacer frente a las crisis económicas, medioambientales o humanitarias.

Estos programas de obras públicas implican el pago de un salario (en efectivo, alimentos o vales) por parte del Estado o de un agente que actúe en su nombre, a cambio de la provisión de mano de obra, para reducir la pobreza y la vulnerabilidad, producir un bien o servicio (físico o social) y mejorar la empleabilidad. Para que estos programas tengan en cuenta los cuidados deben reconocer la doble jornada de las mujeres como trabajadoras remuneradas y como proveedoras de cuidados no remunerados. Algunos de los elementos que deben considerar estos programas para que sean sensibles a los cuidados son: jornadas laborales flexibles adaptadas a

¹⁶⁷ *Id.* págs. 55-56.

las necesidades de cuidados de las mujeres; provisión de servicios de cuidado en el lugar de trabajo o cerca; garantizar momentos de descanso periódicos (por ejemplo para lactancia) y tareas más ligeras para las mujeres embarazadas, lactantes y de edad avanzada.

Análisis de la puntuación

La investigación evaluó 21 criterios sobre programas de obras públicas sensitivas. 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.

No existe una política pública nacional que remunere, provea alimentos o cupones de alimentos a cambio del trabajo necesario para producir un bien o servicio físico o social. Los fondos que proveen incentivos a las familias, como el Crédito contributivo por ingreso devengado por trabajo y el Crédito tributario por hijos o hijas están condicionados para personas contribuyentes y son provistos por el gobierno de los Estados Unidos.

En Estados Unidos se han establecido unas condiciones para la obtención de cupones de alimentos, Programa de Asistencia Nutricional (PAN) y TANF (*Temporary Assistance to Needy Families*), que incluyen tener un trabajo. Estos programas de asistencia se financian con fondos provistos por el gobierno de Estados Unidos pero se administran por entidades locales. Por tal razón, la puntuación es 0 por no existir programas del gobierno de Puerto Rico. No obstante, podemos mencionar algunos programas municipales de empleo en el área de los cuidados como son los programas de amas de llaves. Estos programas son cada vez más escasos y han sufrido recortes a partir de las medidas de austeridad impuestas por la Junta de Supervisión Fiscal y el Plan Fiscal.

En los grupos focales de las cuidadoras se discutió en varias ocasiones el programa de amas de llaves municipal. Hablaron de cómo ese programa es exclusivo de cada municipio y cómo ya casi no hay fondos para esos programas. En el grupo focal de Aibonito una cuidadora nos dijo: “Municipio tiene su programa de ama de llaves. Pero ellos lo manejan ...”

Una cuidadora de Loíza discute la falta de disponibilidad de fondos para ese programa:

Por lo menos en el municipio está el servicio de ama de llaves, el cual yo fui a solicitar, pero eso es cuando haya fondos. Si no hay fondos no puedes trabajar. Tú llenas la solicitud y todo y cuando haya fondos pues ellos te llaman.

En el grupo focal de las organizaciones se discutió la existencia de este programa municipal y cómo ha ido desapareciendo a partir de políticas de privatización. Este tema es sumamente importante cuando se analizan las responsabilidades de cuidado no remunerado. En la medida en que el estado se desvincula del cuidado y lo privatiza, esto recae sobre los hombros de las mujeres.

[E]l mismo modelo de privatización de servicios de salud que tiene Puerto Rico lo que ha hecho es diversificarse y expandirse en todas las dimensiones de atención de política pública en Puerto Rico. Porque por ejemplo, yo recuerdo a principios de los 2000, que mi mamá fue ama de llaves en Hatillo y en Manatí, ese servicio se proveía a través de un programa municipal de atención. Y eso, de la noche a la mañana, sin ninguna explicación y sin ningún tipo de aviso previo desistió de, verdad, desistió de operar. Y mi mamá se quedó sin trabajo.

...

Algunos lo tienen todavía. Por ejemplo, en Aguas Buenas, un paréntesis, perdona, está el servicio de amas de llaves. La lista es inmensa. ¿Qué hace el municipio? ¿Usted tiene una candidata, usted tiene una amiga o una vecina que esté dispuesta a hacer el trabajo? Refiéranos la persona, nosotros le damos una orientación y canalizamos el servicio. O sea que no es... no tiene la eficiencia que se supone que tendría si se considerara un servicio esencial.

En las entrevistas varias de las personas expertas mencionaron los nuevos requerimientos de trabajo que se han impuesto a los programas de alimentación (PAN). Daniel Santamaría discute este asunto:

La Junta de Supervisión Fiscal ha sido muy clara. Es decir, no vas a cobrar PAN sino trabajas. Lo que le llaman los “work requirements”. Es decir, si usted no... usted puede ser una persona de política de cuidado trabajando 16 horas diarias o 14 horas diarias, porque sabemos por encuestas de personas que se dedican a hacer X o Y trabajo y que no están en el mercado informal y todas esas personas actualmente reciben el PAN, reciben la ayuda, verdad. . . Se le está pidiendo “work requirements” a estas personas que trabajan en el mercado informal, sin embargo, en Puerto Rico cada año, aproximadamente veintitrés mil millones de dólares (\$23,000,000,000) no pasan ningún tipo de escrutinio. (2022)

Por su parte, José Caraballo Cueto discute el impacto que tienen los recortes a los municipios en el programa de amas de llaves. Nos dijo:

Hay algunos municipios que están enviando amas de llaves a personas que no pueden valerse por sí mismas, ya sea porque tienen algún impedimento físico o porque tienen una edad avanzada. Pues en la medida que han ido recortando los fondos de los municipios, pues los municipios tienen menos habilidad para enviar estas amas de llaves a estos hogares. (2022)

Es decir, los recortes impuestos en el Plan Fiscal no son directamente a programas de trabajos, pero los recortes a los municipios afectan los programas como el de ama de llaves que implicaba no solo una fuente de ingreso para las cuidadoras, sino un alivio de tiempo y costos para las personas encargadas de los cuidados a sus familiares.

Conclusión Ámbito de política 1.3

El ámbito de política 1.3 aborda 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 puntuación obtenida en los cuatro indicadores evidencia que Puerto Rico no cuenta con políticas públicas que atiendan la situación económica o las condiciones de trabajo de las personas que tienen responsabilidades de cuidado no remunerado. Como se ha discutido anteriormente, estas responsabilidades recaen principalmente sobre los hombros de las mujeres a costa de su salud, posibilidad de empleo y bienestar.

Las medidas de austeridad impuestas por la Junta de Supervisión Fiscal empeoran la situación al establecer recortes en programas municipales como el de ama de llaves o mediante el cierre de escuelas, que implica menos acceso a alimentación gratuita para la niñez en Puerto Rico. La privatización de los cuidados implica que el gobierno se libera de su responsabilidad social de cuidar a las personas enfermas, con diversidad funcional, envejecidas o en edades tempranas. Esta responsabilidad recae en las mujeres, en particular en las mujeres pobres, negras e inmigrantes. Estas mujeres son quienes asumen los trabajos de cuidados para familias con capacidad económica y quienes, a su vez, tienen que asumir estas responsabilidades en sus propias familias por carencia de dinero para sufragar esos servicios.

A continuación se presenta una tabla con la puntuación, porcentaje y grado de transformación de cada uno de los indicadores y el total de la Política 1.3:

Tabla 4
ÁMBITO DE LA POLÍTICA 1.3:
PRESTACIONES SOCIALES RELACIONADAS A LOS CUIDADOS

Ámbito de la política/indicador	Puntuación obtenida/ Criterios	Porcentaje de puntuación Grado de transformación
1.3: Prestaciones sociales relacionadas a los cuidados		
1.3.1: Pensión Pública	0/20	0% Grado de transformación: 0
1.3.2: Políticas de transferencias Monetarias en relación con los cuidados	0/20	0% Grado de transformación: 0
1.3.3: Comidas en comedores escolares o cupones para alimentos para estudiantes	0/19	0% Grado de transformación: 0
1.3.4: Programas de obras públicas sensitivas	0/21	0% Grado de transformación: 0
Puntuación de la política		0/80
Porcentaje y Grado en que la política tiene un carácter transformador (0-5)		0% Grado de transformación: 0

ÁMBITO DE POLÍTICA 1.4 Lugares de trabajo que apoyan los cuidados¹⁶⁸

En este ámbito se estudian 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 remuneradas.

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.

Los regímenes laborales de apoyo a los cuidados que llevan a cabo los trabajadores y trabajadoras en el sector formal e informal, deben incluir, entre otros elementos, jornadas laborales flexibles y reducidas, el derecho a solicitar una jornada parcial con una distribución proporcional del salario y beneficios marginales, opciones de teletrabajo, instalaciones razonablemente adecuadas para el proceso de lactancia o extracción de leche materna, y medidas de protección frente al acoso y la discriminación en el lugar de trabajo. Asimismo, deben incluir

¹⁶⁸ *Id.* en la pág. 57.

políticas sobre las licencias por maternidad y paternidad, por enfermedad y motivos médicos, así como de permisos para el cuidado de personas con necesidades especiales a su cargo y el cuidado de familiares enfermos o de edad avanzada. Estas medidas que benefician y apoyan a los trabajadores y trabajadoras que devengan ingresos por su trabajo pueden ser de apoyo a las tareas de trabajo de cuidados no remunerado que realizan al interior de sus hogares o comunidades. Además, pueden contribuir a generar cambios en las normas y roles de género, que imponen la obligación de los cuidados a las niñas y mujeres y a que los hombres desempeñen un rol activo en el cuidado de sus hijos e hijas. También facilitan que las personas con responsabilidades de cuidados puedan conciliar su trabajo remunerado y su vida personal y familiar. Los regímenes laborales de apoyo a los cuidados son importantes en los empleos tanto del sector formal como de la economía informal.

Los indicadores dispuestos en la Tabla de puntuación para esta política son: 1.4.1 licencia remunerada por enfermedad; 1.4.2 licencia remunerada por maternidad y paternidad de carácter equitativo; 1.4.3 horarios de trabajo flexibles; 1.4.4 servicios de cuidado infantil en el lugar de trabajo; 1.4.5 lactancia en el lugar de trabajo; 1.4.6 prevención de la discriminación, el acoso y la violencia por razones de género en el lugar de trabajo. Los criterios de evaluación establecidos en la Tabla de puntuación para estos indicadores se detallan en el Anejo 1.

Indicador 1.4.1 Licencia remunerada por enfermedad¹⁶⁹

Este indicador aborda el tema sobre la licencia remunerada por enfermedad y evalúa cómo las políticas públicas garantizan a las trabajadoras y trabajadores asalariados su derecho al autocuidado cuando enferman o para cuidar a sus cónyuges, parejas, hijos e hijas, familiares o

¹⁶⁹ *Id.* en las págs. 57-58.

personas dependientes, de manera que no tengan que elegir entre cobrar su salario o cuidar de su salud, la de su familia o personas dependientes. El indicador también evalúa si las licencias por enfermedad incluyen la atención a la salud mental, citas médicas en horario laboral y las relacionadas con la violencia doméstica o agresiones sexuales.

Las licencias remuneradas por enfermedad promueven la redistribución de las responsabilidades de cuidados de forma más igualitaria entre hombres y mujeres, contribuyendo a cambiar las normas y roles de género que excluyen a los hombres del trabajo de los cuidados. Se espera que estas sean universales y protejan a las personas que trabajan tanto en el sector formal como en el informal, incluyendo a las que lo hacen a tiempo parcial, y a que éstas sean de duración suficiente y con una remuneración completa.

Análisis de la puntuación

La investigación evaluó 21 criterios sobre licencias remuneradas por enfermedad. En total el indicador obtuvo 6 puntos, lo que representa un 29% del total de puntuación posible. Conforme a la métrica establecida en la Tabla de puntuación, un 29% implica un grado de transformación 2. El grado de transformación 2 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.

Aunque existe una política por licencia remunerada por enfermedad, en años recientes se ha realizado una reforma laboral mediante la *Ley de Transformación y Flexibilidad Laboral*, Ley 4-2017, la cual redujo el número de días de esta licencia requerido por ley. Esta licencia opera principalmente cuando la persona empleada se enferma, limitando las posibilidades de ofrecer cuidados en situaciones de enfermedad de familiares. Por ejemplo, la legislación solo permite

usar cinco (5) días de la licencia por enfermedad para atender las necesidades de cuidados de sus hijos e hijas, cónyuges, progenitores y personas bajo su custodia legal. Sin embargo, la política pública no provee un periodo adicional de tiempo para atender la salud de la persona trabajadora o de sus hijos e hijas, cónyuges, progenitores y personas bajo su custodia legal cuando enfrentan una situación de enfermedad catastrófica o una situación que requiera de un cuidado prolongado. Además, la política pública no reconoce el concepto amplio de la familia (por ejemplo, tíos y tías, abuelos y abuelas), a las parejas de hecho y a las parejas LGBTIQ+ para la concesión de la licencia por enfermedad para proveer cuidados de familiares. La política pública dispone que las trabajadoras y trabajadores que utilicen su licencia por enfermedad, continúen recibiendo su sueldo y no estén en riesgo de perder su trabajo.

La legislación no incluye protecciones para el sector informal. En cuanto a las trabajadoras y trabajadores asalariados a tiempo parcial en el sector público y privado, la política se aplica de forma reducida y limitada. La disponibilidad de la licencia por enfermedad depende del tamaño del patrono y del período de tiempo que se haya trabajado.

El gobierno no financia las prestaciones por estas licencias en el sector público ni en el sector privado, sino que administra las licencias remuneradas por enfermedad en el sector público. Los patronos toman en consideración que tienen que conceder estas licencias al establecer el salario de las personas empleadas. La persona a la que se le niegue esta licencia puede presentar una querrela ante la División de Horas y Salarios de la Administración de Normas del Empleo del Departamento del Trabajo Puerto Rico. Además, puede presentar una demanda en el tribunal para que el patrono cumpla con la ley.

La política pública no incluye una disposición sobre la medición del impacto de la política en el bienestar de quienes proveen y reciben los cuidados. Tampoco se esbozó con el propósito de transformar las normas de género en el ámbito de los cuidados. Además, el gobierno no hace acopio de datos para demostrar y evaluar el impacto de la política.

El indicador indaga sobre si hubo participación de las mujeres, los trabajadores y los grupos afectados en el diseño de la política y en la monitoria del seguimiento a la implantación. No hay evidencia de que se haya consultado a las mujeres o a los grupos de trabajadoras y trabajadores para elaborar la política pública, ni de que se hayan invitado a participar en el seguimiento a la evaluación de la implantación de la misma.

La política pública no recoge de manera explícita la intención de abordar el trabajo de cuidados no remunerado (ya sea para reconocer su valor económico y social, redistribuir estas responsabilidades entre hombres y mujeres, es decir, generar cambios en las normas de género, y/o mejorar el bienestar de las personas que proveen y reciben los cuidados). De hecho, la política pública excluye específicamente a las personas empleadas en el servicio doméstico en una residencia de familia. Sin embargo, la política aplica a los choferes que prestan el servicio en una residencia de familia. Esto denota la falta de importancia que se asigna al trabajo de cuidados en residencias privadas, que principalmente son realizados por mujeres.

Las personas expertas entrevistadas opinaron que tanto las licencias por enfermedad, como las de maternidad y paternidad, son muy importantes para quienes trabajan asalariadamente y a la vez ofrecen servicios de cuidados no remunerados. Estas plantean que las trabajadoras y trabajadores asalariados se han afectado con la disminución de algunas de las licencias que se reconocían en el empleo público y privado. Esto, según el experto Daniel

Santamaría, se ha debido en gran parte al desmantelamiento de las políticas públicas de bienestar social que la Junta de Supervisión Fiscal ha promovido en aras de facilitar el uso de los fondos públicos para pagar la deuda a los acreedores. Si se reducen las licencias, quienes más se afectarán serán las mujeres porque normalmente son las que tienen otras obligaciones que requieren tiempo fuera del empleo.

Indicador 1.4.2 Licencia remunerada igualitaria por maternidad y paternidad

La Tabla de puntuación evalúa si las políticas públicas sobre licencias de maternidad y paternidad, reconocen las responsabilidades de los progenitores de todos los géneros en el cuidado de sus hijos e hijas.¹⁷⁰ El indicador evalúa el estado de las licencias de maternidad y paternidad para determinar si estas cuentan con una duración suficiente, si están debidamente remuneradas, 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.

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.

¹⁷⁰ *Id.* en las págs. 59-60.

Análisis de la puntuación

La investigación evaluó 21 criterios sobre el indicador de licencia remunerada por enfermedad. 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. Estas 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 gobierno no financia las prestaciones por estas licencias en el sector público ni en el sector privado, sino que administra las licencias remuneradas por maternidad y paternidad en el sector público. Esta licencia se toma en consideración al establecer el salario de las personas empleadas. Por otro lado, la política pública dispone la creación de mecanismos de reclamación

y denuncia. Además, aunque el gobierno publica datos sobre la discriminación por embarazo, los datos no contemplan el cumplimiento con la concesión de la licencia de maternidad o paternidad.

El indicador indaga sobre si hubo participación de las mujeres, los trabajadores y los grupos afectados en el diseño de la política y en el seguimiento a la implantación de la misma. No hay evidencia de que se haya consultado a las mujeres o a los grupos de trabajadoras y trabajadores para elaborar la política pública, ni de que se hayan invitado a participar en el seguimiento a la evaluación de la implantación de la misma.

La política pública no se expresa sobre abordar el tema del trabajo de cuidados no remunerado que realizan las personas trabajadoras, ya sea para reconocer su valor económico y social, redistribuir estas responsabilidades entre hombres y mujeres, es decir, generar cambios en las normas de género, o mejorar el bienestar de las personas que proveen y reciben los cuidados. De hecho, la licencia por maternidad provee un tiempo limitado a las madres obreras y mucho más limitado al tiempo que concede la licencia por paternidad, y la única opción que ofrece es que éstos soliciten una licencia sin sueldo por un término máximo de seis meses.

Indicador 1.4.3 Horarios de trabajo flexibles¹⁷¹

La Tabla de puntuación evalúa si las políticas públicas proveen horarios de trabajo flexibles, tales como jornadas reducidas, trabajo a tiempo parcial y flexibilidad en los horarios y el lugar de trabajo. Estas medidas son importantes para que las personas trabajadoras que proveen cuidados puedan balancear mejor el trabajo asalariado y el de los cuidados no

¹⁷¹ *Id.* pág. 61.

remunerados, reducir la pobreza de tiempo¹⁷² y mejorar su salud. Las políticas públicas laborales favorables a los cuidados que realizan las personas asalariadas deberían ser de acceso universal, independientemente del género, la identidad sexual, la salud y la estructura familiar, ya que todas las trabajadoras y trabajadores proveen o son susceptibles de proveer cuidados en algún momento durante su vida laboral. Todas las trabajadoras y trabajadores deben tener la posibilidad de acogerse a regímenes laborales flexibles, tanto en el sector formal como en el informal, reconociendo la diversidad de los lugares de trabajo (entre ellos, el hogar) para que las trabajadoras y trabajadores puedan conciliar sus distintas responsabilidades laborales y personales y de cuidados.

Análisis de la puntuación

La investigación evaluó 15 criterios sobre horarios de trabajo flexible. En total el indicador obtuvo 4 puntos, lo que representa un 27% del total de puntuación posible. Conforme a la métrica establecida en la Tabla de puntuación, un 27% implica un grado de transformación de 2, lo que implica 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.

Aunque existen políticas públicas que permiten el establecimiento de horarios de trabajos flexibles, solo se reconoce para los patronos privados y las agencias o instrumentales públicas que se dedican a empresas agrícolas, comerciales o de servicio público. Estas políticas públicas

¹⁷² El término pobreza de tiempo se refiere a cuando las personas no tienen suficiente tiempo para descansar y disfrutar actividades de ocio, luego de dedicar tiempo a trabajar, ya sea en el sector remunerado, en tareas domésticas y otras, como lo son buscar agua y madera. (Traducción nuestra) Julian Walker Julian.walker@ucl.ac.uk (2013) Time poverty, gender and well-being: lessons from the Kyrgyz Swiss Swedish Health Programme, Development in Practice, 23:1, 57-68, DOI: [10.1080/09614524.2013.751357](https://doi.org/10.1080/09614524.2013.751357), (citando a Blackden and Wodon), 2006.

no reconocen el teletrabajo, ni los hogares como lugares de trabajo para aquellas personas que proveen cuidados a sus familiares o personas dependientes. Tampoco son aplicables a las personas que trabajan en el sector informal de empleo, como lo son las empleadas y empleados en el servicio doméstico.

El gobierno no recopila ni publica datos desglosados sobre la aplicación de la política. La política pública no incluye una disposición sobre la medición del impacto de la política en el bienestar de quienes proveen y reciben los cuidados y/o en la transformación de las normas de género en el ámbito de los cuidados. Este indicador indaga sobre si hubo participación de mujeres y/o grupos de defensa de los derechos de las mujeres de diversos orígenes, así como de asociaciones de trabajadoras y trabajadores, en la elaboración de la política. No surge información de que se haya discutido con las mujeres y los grupos de defensa de las mujeres la elaboración de la política pública.

La política pública tampoco recoge de manera explícita su intención de abordar el trabajo de cuidados no remunerado, ya sea para reconocer su valor económico y social, redistribuir estas responsabilidades entre hombres y mujeres; es decir, generar cambios en las normas de género, y/o mejorar el bienestar de las personas que proveen y reciben los cuidados. De hecho, la política pública excluye específicamente a las personas empleadas en el servicio doméstico en una residencia de familia. Esto denota la falta de importancia que se asigna al trabajo de cuidados en residencias privadas, que principalmente son realizados por mujeres. Tampoco se ha demostrado el impacto de la política en el bienestar de quienes proveen los cuidados y/o en la transformación de las normas de género, de manera que los hombres asuman más responsabilidades de cuidados.

El grupo focal de las organizaciones defensoras de derechos de las mujeres expresó que el problema de falta de acceso a los servicios de cuidado no solo afecta a las personas de escasos recursos económicos, sino que también a la clase trabajadora y profesional. Esta situación dificulta la posibilidad de que las trabajadoras puedan balancear mejor el trabajo remunerado y el trabajo de cuidados no remunerado, ya que todas las personas trabajadoras proveen o son susceptibles de proveer cuidados en algún momento de su vida laboral. De ahí la importancia de la disponibilidad de regímenes laborales flexibles, tanto en el sector formal como en el informal, reconociendo la diversidad de los lugares de trabajo, entre ellos, el hogar. Una de las participantes del grupo focal de las organizaciones defensoras de derechos de mujeres expresó que ha confrontado problemas para conseguir servicios de cuidado para un familiar, pues ella trabaja fuera del hogar.

[Y]o he visto gente desesperada, incluyéndome, buscando quién cuide a un familiar para uno poder seguir trabajando asalariadamente y no hay suficientes para eso, no se consigue.

Indicador 1.4.4 Servicios de cuidado infantil en el trabajo (guarderías)¹⁷³

La Tabla de puntuación evalúa si las políticas públicas proveen el acceso a servicios de cuidado diurno a la niñez en o cerca del lugar de trabajo, ya que estos pueden 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

¹⁷³ *Id.* pág. 62

informal, que probablemente tengan menor acceso a centros de cuidados privados, también cuenten con este servicio en el lugar de trabajo.

Análisis de la puntuación

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, aunque existe una política pública al respecto 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.¹⁷⁴ 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 para la creación de centros de cuidado diurno para niños en los departamentos, agencia, corporaciones o instrumentalidades públicas del Gobierno de Puerto Rico*, Ley Núm. 84-1999 e indicó que esa

¹⁷⁴ <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Recursos%20Humanos/84-1999/84-1999.pdf>

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 advirtiéndolo desde el 2022 sobre el alza en sus costos de matrícula y mensualidad debido a la inflación y al aumento del salario mínimo aprobado.¹⁷⁵

La política pública no asigna presupuesto para viabilizar el servicio de cuidado diurno, sino que se refiere a la obtención de fondos del gobierno de los Estados Unidos de América o a que las personas usuarias del servicio paguen por el servicio. De hecho, la ley estimula la privatización de la administración y provisión de los servicios.

No surge que las mujeres y los grupos de defensa de los derechos de las mujeres de diversos orígenes, así como asociaciones de trabajadores y trabajadoras, hayan participado en la elaboración de la política. Los objetivos o finalidad de la política tampoco recogen de manera

¹⁷⁵ Sin centros de cuidado para niños las agencias públicas, Valeria María Torres Nieves, TODAS, 26 de enero de 2022, <https://www.todaspr.com/sin-centros-de-cuidado-para-ninos-las-agencias-publicas/>
Los centros de cuidado infantiles aumentan sus tarifas, Efraín Montalván Ríos, El Vocero, 30 de mayo de 2022, https://www.elvocero.com/economia/otros/los-centros-de-cuido-infantiles-aumentan-sus-tarifas/article_475dc78a-dfa9-11ec-9464-0b6e8fdffca5.html

explícita su intención de abordar el trabajo de cuidados no remunerado de los y las trabajadoras asalariadas, ya sea para reconocer su valor económico y social, redistribuir estas responsabilidades entre hombres y mujeres, o mejorar el bienestar de las personas que proveen y reciben los cuidados.

El tema de acceso a los centros de cuidado diurno en los espacios de trabajo gubernamental fue abordado por una de las personas expertas entrevistada que expresó lo siguiente:

Antes, en el sector público, tenías más espacios que se le daban a los mismos empleados y empleadas, de cuidado. Cada vez eso se está privatizando y los mismos empleados tienen que buscar sus propios cuidados costeándolos. (Eva Prados, 2022)

Indicador 1.4.5 Lactancia en el lugar de trabajo¹⁷⁶

La Tabla de puntuación evalúa si las políticas públicas proveen el tiempo y espacio físico para la lactancia o extracción de la leche materna en los centros de trabajo. La lactancia es una actividad de cuidados no remunerada de gran importancia, y cualquier persona lactante debe tener derecho a dar el pecho tanto en el lugar de trabajo como en público.

La legislación que prohíbe la discriminación de las personas lactantes y las políticas que garantizan momentos de descanso y espacios seguros para la lactancia en los lugares de trabajo son fundamentales para que se reconozca la importancia del trabajo de cuidados no remunerado. Para muchas personas lactantes, la falta de tiempo y espacio para lactar y/o extraer y almacenar la leche en el lugar de trabajo constituyen un factor importante que retrasa la reincorporación al trabajo remunerado. Debe garantizarse el tiempo necesario para la lactancia sin que se penalice

¹⁷⁶ *Id.* pág. 64.

económicamente a las personas lactantes, y todas las trabajadoras y trabajadores (tanto del sector formal como del informal) deben estar amparados por este derecho.

Análisis de la puntuación

La investigación evaluó 17 criterios sobre horarios de lactancia en el lugar de trabajo. En total, el indicador obtuvo 8.5 puntos, lo que representa un 50% del total de puntuación posible. Conforme a la métrica establecida en la Tabla de puntuación, un 50% implica un grado de transformación de 3, lo que indica que existen políticas públicas con potencial de ser transformadoras, pero la implantación es limitada y el nivel de transformación también lo es.

Existen políticas públicas sobre la lactancia, *Ley para enmendar la Ley Núm. 427-2000 Ley de lactancia y extracción de leche materna*, Ley Núm. 239-2006; *Ley para designar espacios para la lactancia en las entidades públicas del gobierno de Puerto Rico*, Ley Núm. 155-2002 y la *Ley para reglamentar el periodo de lactancia o extracción de leche materna*, Ley 427-2000, que garantizan que se pueda disponer de tiempo para dar el pecho o extraer la leche durante la jornada laboral, sin riesgo de penalización económica o en cuanto al número de horas trabajadas. Las empleadas de empresas privadas¹⁷⁷ o públicas, así como las empleadas de

¹⁷⁷ El Poder Judicial tuvo la oportunidad de expresarse sobre la obligación impuesta a los patronos privados de garantizar la política pública. *Siaca v. Bahía Beach Resort & Golf Club LLC*, 194 D.P.R. ____ (2016).

municipios tienen derecho a lactar o a extraer leche materna, según el tiempo establecido en la ley. Sin embargo, las facilidades de almacenamiento solo se exigen a las entidades públicas.¹⁷⁸

Nos parece adecuado hacer referencia a un estudio que investigó la percepción de las madres lactantes trabajadoras sobre el apoyo recibido en el lugar de trabajo. El estudio contó con la participación de 322 mujeres trabajadoras lactantes que trabajaban a tiempo completo, a tiempo parcial y en posiciones gerenciales y no gerenciales. Los hallazgos del estudio establecieron que las trabajadoras lactantes percibieron como positivo el apoyo recibido en el trabajo. El 64.4% de las participantes informó que los lugares de trabajo cuentan con políticas sobre la lactancia en el trabajo y un 54.3% se sentían apoyadas por sus patronos para continuar la lactancia en el lugar del trabajo. Un 68.7% estaba muy de acuerdo con los ajustes de horarios para tomar las pausas para la extracción de la leche materna, mientras que un 31.4% estaban muy en desacuerdo con las pausas que podían realizar para este propósito. Un hallazgo importante del estudio reflejó que el 54% de las trabajadoras lactantes no contaban con lugares para llevar a cabo la extracción de la leche materna.

¹⁷⁸ Ley Núm. 4-2017, *Ley de Transformación y Flexibilidad Laboral*, <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Trabajo/4-2017.pdf>; Ley Núm. 239-2006, *Enmiendas a la Ley de Lactancia o extracción de leche materna*, <https://www.lexjuris.com/lexlex/leyes2006/lexl2006239.htm>; Ley Núm. 95-2004, según enmendada, *Para prohibir el discrimen contra las madres que lactan a sus niños o niñas*, <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Lactancia/95-2004.pdf>; Ley Núm. 155-2002, según enmendada, *Ley para Designar Espacios para la Lactancia en las Entidades Públicas del Gobierno de Puerto Rico*, <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Recursos%20Humanos/155-2002/155-2002.pdf>; Ley Núm. 427-2000, según enmendada, *Ley para Reglamentar el Período de Lactancia o de Extracción de Leche Materna*, <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Recursos%20Humanos/427-2000/427-2000.pdf>; Orden administrativa 2019-2, Para establecer las normas que regirán la operación del salón designado para la lactancia o extracción de leche materna en el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, [https://www.trabajo.pr.gov/docs/Libreria_Laboral/Ordenes_Administrativas/Orden_Administrativa_Nu%CC%81m.2019-02_\(Normas_del_Salo%CC%81n_de_Lactancia\).pdf](https://www.trabajo.pr.gov/docs/Libreria_Laboral/Ordenes_Administrativas/Orden_Administrativa_Nu%CC%81m.2019-02_(Normas_del_Salo%CC%81n_de_Lactancia).pdf)

El estudio concluyó que, a pesar de que las madres trabajadoras lactantes tienen una percepción positiva en cuanto al apoyo recibido en los lugares de trabajo, resulta alarmante que los patronos no cumplan con la legislación vigente que les requiere proveer un lugar habilitado para el proceso de la extracción de la leche. En cuanto a la implicación de este hallazgo, el estudio expresó que se demostró que “muchas empresas no respaldan el potencial de las madres lactantes trabajadoras ya que carecen de lugares habilitados para extraerse la leche materna lo que afecta que las madres trabajadoras continúen con la lactancia.”¹⁷⁹

La política prevé la creación de mecanismos de reclamación y denuncia para proveer reparación en caso de incumplimiento. Si el patrono niega el período permitido por ley, la madre puede acudir al foro con jurisdicción (Tribunal de Primera Instancia o el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos) para atender el incumplimiento con las disposiciones de la ley. Por otro lado, no surge que el gobierno recopile y publique datos desglosados sobre la aplicación de la política, con sus correspondientes indicadores y metas.

El tema de la lactancia fue cubierto por la manifestación de las personas cuidadoras que participaron en los grupos focales al indicar que deberían contar con todos los beneficios.

Indicador 1.4.6 Prevención, intervención y protección contra la violencia de género en el lugar de trabajo de cuidados no remunerado

Este indicador no forma parte de la Tabla de puntuación. Sin embargo, las investigadoras entendimos que era necesario evaluar las políticas públicas sobre la prevención, intervención y protección contra la violencia de género en el empleo y su relación con el apoyo que se ofrece a

¹⁷⁹ Darleen Irizarry Rosado, MBA; Coautora Dra. Rosaliz Santiago Ortega, Percepción de las madres lactantes trabajadoras en Puerto Rico respecto al apoyo recibido en el lugar de trabajo, Sociedad para la Gerencia de Recursos Humanos, 15 de noviembre de 2018, <https://www.shrmpr.org/madres-lactantes-y-el-apoyo-recibido-en-el-lugar-de-trabajo/>

las personas empleadas que a su vez realizan trabajo de cuidados no remunerado en sus hogares o en la comunidad. Se espera que las políticas que proveen apoyo y protección en el lugar de trabajo mejoren la calidad del trabajo remunerado e incidan favorablemente en el trabajo de los cuidados no remunerados. Las políticas públicas para la prevención de la discriminación, el acoso y la violencia por razones de género en el lugar de trabajo promueven el mejoramiento de la tasa de empleo de las mujeres. Además, estas políticas favorecen la salud física y mental de las trabajadoras.

Análisis de la puntuación

La investigación evaluó 19 criterios sobre protección contra la violencia de género en el lugar de trabajo. En total el indicador obtuvo 9.5 puntos, lo que representa un 50% del total de puntuación posible. Conforme a la métrica establecida en la Tabla de puntuación, un 50% implica un grado de transformación de 3. Esto significa que, aunque existen políticas públicas con potencial de ser transformadoras, debido a que su implantación es limitada, el nivel de transformación también lo es.

Existen políticas públicas para prevenir la discriminación, el acoso y la violencia por razones de género en el lugar de trabajo. Las siguientes leyes se dirigen a los aspectos bajo este indicador: *Ley para prohibir y prevenir el Acoso Laboral en Puerto Rico*, Ley Núm. 90-2020, *Ley para enmendar la Ley Núm. 100 de 1959*, *Ley contra el discrimen en el empleo*, Ley 271-2006, *Ley para añadir y enmendar a la Ley Núm. 54 de 1989*, *Ley para la Prevención e Intervención con la Violencia Doméstica*, Ley Núm. 538-2004, *Ley para la Prevención e Intervención con la Violencia Doméstica*, Ley Núm. 54 de 15 de agosto de 1989, según enmendada, *Ley para garantizar la igualdad del derecho al empleo*, Ley Núm. 69 de 6 julio

1985, *La Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo*, Ley Núm. 16 de 5 de agosto de 1975, *Código Penal de Puerto Rico*, Artículo 35 sobre Acoso Sexual, Ley Núm. 146-2012, según enmendada.

Las políticas aplican a todas las personas trabajadoras y a aquellas personas en mayor riesgo de exclusión, incluyendo a las cuidadoras remuneradas que trabajan en el sector informal; garantiza la protección de las personas trabajadoras frente a posibles represalias de sus empleadores o de otros organismos públicos; y establece la creación de mecanismos de reclamación y denuncia para proporcionar reparación en caso de que se vulneren o no se apliquen las disposiciones existentes. En cuanto al aspecto presupuestario, a pesar de que existen varias agencias gubernamentales con un rol de supervisión para aplicar las políticas, la jefatura de dichas agencias ha manifestado públicamente que no cuentan con los recursos suficientes.¹⁸⁰

No obstante, la legislación no se ajusta a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) pues no establece todos los aspectos de la debida diligencia que debe garantizar el Estado. Algunas mujeres, algunos grupos de defensa de los derechos de las mujeres, así como algunos sindicatos fueron consultadas en la elaboración de algunas de estas leyes. A pesar de que esta legislación se diseñó con el objetivo de transformar la discriminación, acoso y violencia por razones de género, las agencias gubernamentales

¹⁸⁰ La Oficina de la Procuradora de las Mujeres tiene 48 plazas sin llenar por falta de fondos, Nydia Bauzá, Primera Hora, 10 de abril de 2023, <https://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/notas/la-oficina-de-la-procuradora-de-las-mujeres-tiene-48-plazas-sin-llenar-por-falta-de-fondos/>;

Componente de salud del gobierno detalla necesidades económicas en vistas de presupuesto, Bárbara Solano, Comisión de Hacienda y Presupuesto, Cámara de Representantes de Puerto Rico, 17 de mayo de 2022, https://www.camara.pr.gov/componente-de-salud-del-gobierno-detalla-necesidades-economicas-en-vistas-de-presupuesto/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=componente-de-salud-del-gobierno-detalla-necesidades-economicas-en-vistas-de-presupuesto;

Insuficiente el presupuesto recomendado por la Junta para el Departamento del Trabajo, La Isla Oeste, 25 de marzo de 2021, <https://laislaoste.com/insuficiente-el-presupuesto-recomendado-por-la-junta-para-el-departamento-del-trabajo/>.

encargadas de ponerlas en vigor no recopilan, analizan ni publican información estadística o de otra índole sobre el efecto transformador de estas normas. La ausencia de información estadística completa y confiable y de un análisis sobre la incidencia de la violencia contra las mujeres que permita la revisión y diseño de nuevas medidas preventivas y correctivas, no permite que se logre el objetivo de provocar una transformación de las normas sociales ni de los patrones culturales en nuestra sociedad. Esta situación social tampoco promueve el mejoramiento del trabajo de cuidados no remunerado que ejercen las mujeres trabajadoras.

Por su parte, las personas expertas expresaron que el Plan Fiscal no se expresa sobre los servicios para atender la violencia de género, pero indicaron que, ante las medidas de austeridad o de recortes en la asignación de fondos, las agencias con obligación de intervenir en estas situaciones no cuentan con los recursos necesarios. Explicaron que los servicios de trabajo social y psicología que se ofrecen en estas situaciones se han visto afectados por la pérdida de empleados públicos con conocimiento especializado debido a la pobre remuneración y a las limitaciones de los beneficios marginales recientemente adoptados. También expresaron que de acuerdo a las estadísticas recientes se demuestra que, en lugar de disminuir, la violencia de género ha ido en aumento, tanto contra las mujeres como contra las personas transgénero. (Daniel Santamaría, 2022; Rolando Emmanuelli, 2022; José Caraballo Cueto, 2022).

Conclusión sobre el ámbito de política 1.4. Lugares de trabajo que apoyan los cuidados.

Las políticas públicas que proveen apoyo desde el lugar de trabajo, a los trabajos de cuidados no remunerados que lleva a cabo la persona empleada, favorecen la conciliación entre la vida personal y la laboral. Las licencias por enfermedad, maternidad y paternidad, los arreglos para implantar horarios flexibles de trabajo, los horarios y el espacio para la lactancia o

extracción de la leche materna, los servicios de cuidado en el lugar de trabajo, y las políticas que previenen, intervienen y protegen en contra de la violencia de género, discriminación y acoso, promueven un ambiente laboral balanceado entre los deberes del trabajo y los personales.

En Puerto Rico el nivel de transformación de las políticas públicas que apoyan los trabajos de cuidados no remunerados de las personas trabajadoras asalariadas fluctúa entre 1 y 3. Ningún indicador obtuvo un nivel de transformación 4 ó 5, que son los niveles más altos en la escala de medición.

Los indicadores sobre la protección del derecho a la lactancia y a la extracción de la leche materna y sobre la prevención, intervención y protección contra la violencia de género en el empleo, en apoyo al trabajo de cuidados no remunerado, obtuvieron un nivel de transformación 3. Esto es, aunque estas políticas cuentan con potencial de ser transformadoras, la implantación de estas aún es limitada.

Los indicadores sobre la prestación de licencias por enfermedad, de paternidad y maternidad, y de otorgación de horarios flexibles en apoyo al trabajo de cuidados no remunerado, obtuvieron un nivel de transformación 2. Esto implica que, aunque estas políticas cuentan con un potencial para ser transformadoras, todavía no protegen a todas las poblaciones o su implantación es muy limitada.

La situación más precaria la encontramos en la evaluación del indicador sobre la disponibilidad de centros de cuidado para la niñez en los centros de trabajo, que obtuvo un nivel de transformación 1. Esto es, a pesar de existir políticas públicas al respecto, estas no son transformadoras. Al considerar los indicadores de forma agregada se puede concluir que el nivel de transformación para el ámbito de políticas que apoyan los trabajos de cuidados no

remunerados de las personas trabajadoras asalariadas es 2. Esto implica que, aunque estas políticas cuentan con un potencial para ser transformadoras, todavía no protegen a todas las poblaciones o su implantación es muy limitada.

A continuación, se presenta una tabla con la puntuación, porcentaje y grado de transformación de cada uno de los indicadores y el total de la Política 1.4:

<p style="text-align: center;">Tabla 5 ÁMBITO DE LA POLÍTICA 1.4: LUGARES DE TRABAJO QUE APOYAN LOS CUIDADOS</p>		
Ámbito de la política/indicador	Puntuación obtenida/ Criterios	Porcentaje de puntuación Grado de transformación
1.4.1 Licencia remunerada por enfermedad	6/21	29% Grado de transformación: 2
1.4.2 Remuneración igualitaria de las licencias por maternidad y paternidad	4.5/21	21% Grado de transformación: 2
1.4.3 Horarios de trabajo flexibles	4/15	27% Grado de transformación: 2
1.4.4 Servicios de centros de cuidado para la niñez preescolar en el lugar de trabajo	0.5 /19	3% Grado de transformación: 1
1.4.5 Lactancia en el lugar de trabajo	8.5/17	50% Grado de transformación: 3

1.4.6 Prevención de la discriminación, el acoso y la violencia por razones de género en el lugar de trabajo	9.5/19	50% Grado de transformación: 3
Puntuación de la política		33/112
Por ciento y Grado en que la política tiene un carácter transformador (0-5)		29.4% Grado de transformación: 2

VI. B. ANÁLISIS DE ÁMBITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS - SECCIÓN II. TRABAJO DE CUIDADOS REMUNERADO

ÁMBITO DE POLÍTICA 2.1 Condiciones laborales y políticas salariales

El ámbito de política pública 2.1 busca evaluar las desigualdades que experimentan las personas que se dedican al trabajo de cuidados remunerado. En la mayoría de los países las protecciones legales al trabajo no aplican a los trabajos de cuidado. La falta de protecciones en el trabajo impide que las personas cuidadoras tengan un trabajo digno. Entre las protecciones más importantes para el trabajo de cuidados se encuentran la regulación de la jornada laboral que incluya tiempo de descanso, la igualdad salarial y medidas de protección social como desempleo, licencias por enfermedad, licencias por maternidad y lactancia, cobertura por accidentes en el trabajo y protección en la vejez.¹⁸¹

¹⁸¹ *Supra* nota 1, pág. 67.

La Organización Internacional del Trabajo promulgó el Convenio 189, Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos en el año 2011.¹⁸² En este convenio se establecen unas obligaciones de los estados para promulgar protecciones a los y las trabajadoras domésticas. Por la condición colonial de Puerto Rico, este no tiene autoridad para ratificar convenios internacionales. Estados Unidos no ha ratificado el Convenio 189.

Las políticas públicas deben reconocer protección a las personas dedicadas al trabajo de cuidados equivalentes a las protecciones que recibe cualquier otro grupo laboral. Los salarios deben ser justos y proporcionales a su preparación y tiempo. Debe existir regulación para la compensación en especie como alojamiento o comida. Es imprescindible abandonar la idea de que los trabajos de cuidado no tienen horario y garantizar a los y las trabajadoras de cuidado jornadas de trabajo adecuadas y flexibles. Además, deben poder disfrutar de tiempos de descanso, vacaciones, protecciones para enfermedad y retiro. Finalmente, es fundamental que los y las trabajadoras de cuidado tengan protecciones con respecto a la violencia de género, hostigamiento, discriminación por raza o estatus migratorio.¹⁸³

Los indicadores dispuestos en la Tabla de puntuación para esta política son: 2.1.1 salario mínimo; 2.1.2 brecha salarial de género e igualdad salarial por trabajo de igual valor; 2.1.3 jornada laboral; 2.1.4 derecho a seguridad social y 2.1.5 derechos de la infancia y la protección laboral. Los criterios de evaluación establecidos en la Tabla de puntuación para estos indicadores se detallan en el Anejo 1.

¹⁸² https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C189

¹⁸³ *Id.* pág. 67.

Luego de asignar la puntuación a cada uno de los indicadores conforme al esquema de puntuación acordado, procede establecer la puntuación obtenida por el ámbito de las políticas públicas relacionadas a la infraestructura. A continuación, se presenta cada indicador establecido en la Tabla de puntuación para las políticas públicas relacionadas con la infraestructura. Posteriormente se ofrece el análisis del conjunto de criterios y la evaluación y puntuación de la política sobre infraestructura de forma integrada.

Indicador 2.1.1 Salario mínimo¹⁸⁴

En este indicador se busca evaluar si el país cuenta con políticas públicas que establezcan normas de salario mínimo y si estas políticas son aplicables a los y las trabajadoras de cuidado.

Análisis de la puntuación

La investigación evaluó 16 criterios sobre salario mínimo. En total el indicador obtuvo 4.5 puntos, lo que representa un 28.1% del total de puntuación posible. Conforme a la métrica establecida en la Tabla de puntuación, un 28.1% implica un grado de transformación de 2 lo que indica 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.

En Puerto Rico existe una ley sobre el salario mínimo. La Ley Núm. 47-2021, *Ley del Salario Mínimo de Puerto Rico*, establece en su sección 1.02 la siguiente política pública en Puerto Rico:

¹⁸⁴ *Id.* pág. 68.

Se declara política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, a través de la Comisión Evaluadora de Salario Mínimo, el adecuar el salario mínimo al costo de vida de los trabajadores y las trabajadoras, amparándose en el principio de que ningún trabajador o trabajadora esté bajo el nivel de pobreza, que todo(a) trabajador(a) cuente con suficiente ingreso como para cubrir sus necesidades básicas, y asegurar el progreso y mejoramiento de los niveles de vida. El salario mínimo estatal deberá ser revisado periódicamente y ajustado al aumento en el costo de vida de los(as) trabajadores(as) asegurando el progreso y mejoramiento de los niveles de vida...

Esta ley establece en la sección 1.03 (f) a qué personas o tipos de empleados aplica. Esta definición excluye a contratistas independientes. La mayoría de las cuidadoras remuneradas trabajan en espacios privados (hogares particulares) por lo que la política excluye de su protección a estas cuidadoras. La referida sección indica:

(f) “Obrero(a)”, “empleado(a)” o “trabajador(a)” incluye toda persona que ejerza, desempeñe o realice cualquier arte, oficio, empleo o labor bajo las órdenes o para beneficio de otro, a base de contrato de arrendamiento de servicios o mediante remuneración de alguna clase o promesa expresa o tácita de recibirla, en cualquier industria. Esta definición no incluye contratistas independientes.

Existen otras dos políticas públicas en Puerto Rico dirigidas específicamente a cubrir a empleados y empleadas en el trabajo doméstico. Estas son: la *Carta de Derechos de Empleados y Empleadas en el Servicio Doméstico*, Ley Núm. 206-2016; y el Reglamento 8948 de 2017 del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, *Reglamento para la Aplicación de las Disposiciones de la Ley Núm. 206 de 28 de diciembre de 2016, Carta de Derechos de Empleados y Empleadas en el Servicio Doméstico*. La Ley Núm. 206-2016 establece que aplica a empleadas domésticas en el hogar, pero excluye a contratistas independientes y empleadas ocasionales. El artículo 1.02 (f) define: “Empleado en el servicio doméstico ocasional.- se refiere a aquel empleo para el cual se recluta de manera irregular o intermitente con el fin de realizar servicio doméstico durante el periodo o la fecha para la cual se requirió.”

El Reglamento establece que se incluye a empleadas domésticas en hogares y contratos privados. Sin embargo, excluye a contratistas independientes o empleadas ocasionales. Art. IV, sección 3:

3. Empleado(a) en el servicio doméstico- Significa, en el sentido amplio, toda persona contratada para prestar servicios en beneficio de la familia u algún miembro de la familia, de forma permanente o temporal, en una residencia privada y que recibe una compensación al desempeñar sus funciones.

Esto no incluye a las personas empleadas de manera ocasional; a personas que prestan el servicio como contratistas independientes; aquellas que desempeñen las funciones como parte de programas subsidiados con fondos estatales, federales o municipales; o, que realicen tareas relacionadas con el servicio doméstico voluntariamente, sin ser remuneradas a raíz de un contrato de empleo.

Esto incluye a las personas que realizan funciones no ocasionales de cocineros(as), camareros(as), mayordomos(as), damas acompañantes, damas de compañía, sirvientes, amas(os) de llaves, institutrices, niñeras(as), porteros(as), conserjes, lavado y planchada de ropa, guardianes, jardineros y los servicios de compañía, entre otros.

Por lo anterior, aunque en efecto en Puerto Rico existen políticas públicas de salario mínimo, la puntuación obtenida en el criterio que busca determinar si las cuidadoras y cuidadores remunerados están incluidos como trabajadores en el marco jurídico laboral general fue de 0.5. Ello así porque las personas cuidadoras por lo general no cuentan con un contrato de trabajo formal o son empleadas ocasionales que no estarían cubiertas por estas protecciones.

La Ley Núm. 206-2016 y el Reglamento regula las deducciones salariales y pagos en especie. Sin embargo, como se menciona anteriormente, estas políticas excluyen a contratistas independientes o trabajadoras ocasionales. No existe registro ni estadísticas de las trabajadoras de cuidado remuneradas. A partir de la información en grupos focales podemos inferir que muchas de estas trabajadoras son mujeres inmigrantes y que no necesariamente reciben salario

mínimo o se regulan sus jornadas de trabajo. Por tal razón, no podemos evaluar si la mayoría (más del 80% establece el criterio) de las cuidadoras remuneradas, incluyendo trabajo informal, reciben el salario mínimo.

Otro de los criterios evaluados en este indicador es si el salario mínimo en la legislación de Puerto Rico es suficiente para cubrir el costo de vida. Algunos economistas de Puerto Rico han indicado que los ingresos en el país no son suficientes para cubrir las necesidades cotidianas, especialmente ante los aumentos en el costo de vida. Analizan que el salario de subsistencia en Puerto Rico es de 20 dólares para personas que viven con su pareja, mucho más que el promedio actual que ronda en los 14 dólares.¹⁸⁵ Aún con el aumento del salario mínimo aprobado en el año 2020, de \$7.25 a \$8.50, el ingreso será insuficiente para cubrir las necesidades básicas. Se estima que para el 2020, el ingreso mínimo requerido para que una familia compuesta de un adulto y menor de edad no viva bajo la pobreza aumentó a \$17,839.00. Con el aumento a \$8.50 el ingreso bruto anual de una persona que trabaja a tiempo completo será alrededor de \$16,320.00. O sea, tampoco será suficiente para superar la pobreza. Estos datos revelan que en Puerto Rico la fuerza trabajadora recibe una compensación salarial inferior al valor de su fuerza de trabajo e insuficiente para costear sus necesidades básicas.¹⁸⁶

La Ley crea la Comisión Evaluadora del Salario Mínimo, adscrita al Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. La Ley 47 establece que el Departamento del Trabajo deberá asignar presupuesto para que la Comisión realice estudios. Nada dispone sobre presupuesto adicional para seguimiento, supervisión, mecanismos de reclamación o reparación. El propio

¹⁸⁵ <https://www.elpais.cr/2022/07/06/insuficiente-salario-minimo-para-subsistencia-de-puertorriquenos/>

¹⁸⁶ <https://www.elnuevodia.com/opinion/punto-de-vista/el-salario-minimo-la-inflacion-y-el-costo-de-vida/>

Secretario del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos ha denunciado públicamente que las reducciones presupuestarias impuestas por la Junta de Supervisión Fiscal impiden que el Departamento cumpla con sus responsabilidades. “En un periodo de tres años fiscales, la nómina del Departamento se ha ido reduciendo en más de \$10 millones. Actualmente, el presupuesto recomendado por la Junta de Supervisión Fiscal no sería suficiente para cumplir con los compromisos programáticos y administrativos actuales del DTRH”.¹⁸⁷

La Ley Núm. 206-2016 menciona en la exposición de motivos que los y las empleadas domésticas sufren de discrimen: “A nivel global, los empleados domésticos son discriminados frecuentemente por razón de género, clase, raza, nacionalidad y estatus migratorio. Al ser excluidos de las leyes laborales de distintos países, trabajan bajo condiciones deplorables, como salarios bajos, paga irregular, jornadas de trabajo excesivamente largas sin periodos de descanso, entre otras. Estas condiciones de trabajo se agravan debido al aislamiento que conlleva trabajar solo en un hogar privado, fuera del escrutinio del estado y de las leyes laborales. Esta situación empeora en el caso de los inmigrantes sin estatus migratorio oficial, quienes temen reclamar contra abusos extremos, como abuso sexual, psicológico y físico, así como la privación de alimentos y de libertad, por miedo a perder sus trabajos o a ser deportados(as)”.

Sin embargo, no se establece claramente su intención de limitar el discrimen. Aunque la Ley Núm. 206-2016 tiene la clara intención de regular el trabajo doméstico, no establece disposiciones concretas sobre el valor del trabajo de cuidados. La Ley Núm. 47-2021 nada establece sobre el trabajo de cuidados. No se recogen datos desglosados sobre el salario mínimo que incluyan a las cuidadoras y cuidadores.

¹⁸⁷<https://laislaoste.com/insuficiente-el-presupuesto-recomendado-por-la-junta-para-el-departamento-del-trabajo/>

Las cuidadoras del grupo focal de Loíza que reciben compensación indicaron que el salario mínimo no era suficiente. Sugirieron una compensación de \$20.00 por hora. Opinaron que el alto costo de vida requiere una compensación justa y resaltaron que no hay ayuda para las cuidadoras. Estas indicaron:

El salario mínimo no es suficiente.

Debe ser \$20 pesos la hora.

La calidad de vida es costosa.

Una de las representantes de las organizaciones no gubernamentales señaló que un grupo de promotoras de la salud, constituido por profesionales de la salud jubiladas, adiestradas por Taller Salud en Loíza, reciben una compensación insuficiente por los trabajos de cuidado que realizan. Además, que cuando van a buscar trabajo en sus áreas de estudio la compensación no cubre los gastos que estas tienen, incluso préstamos de estudio.

Las personas expertas entrevistadas también discutieron ampliamente si los salarios que reciben las personas en Puerto Rico son suficientes para el costo de vida. Rolando Emmanuelli nos dijo:

Así que, mira ese lado, del aumento del costo de la vida y pregúntate tú qué está pasando con el salario. Hubo un aumento, verdad, pero el aumento todavía no está a la par con el asunto del costo de la vida. Jamás ha estado a la par y no lo va a estar porque el costo de la vida ha aumentado muchísimo. Entonces tienes entonces esa disparidad, en donde cuesta más caro vivir en Puerto Rico y no tienes suficientes ingresos. Mira, no le quisieron dar el salario digno a los empleados de los restaurantes y a los que viven de propina, eso está brutal. ¿Cuál es la salida para la gente? Irse del país. Irse del país. (2022)

La situación de los salarios insuficientes se agrava con el aumento en muchos de los servicios esenciales. Daniel Santamaría reflexionó sobre esto:

Lo que tenemos que pensar en términos de equidad es si es responsable subir un 300 y un 400% a un país... 400% los peajes en un país donde se ha congelado el salario de nuestras maestras y nuestros maestros. O sea, yo que me gano mis 800, mis 900 o mis 1,200 pesos no se me actualiza y, sin embargo, para moverme, se me multiplica eso por cuatro... Ahí es donde empiezan a haber las inequidades. O sea, no es una cuestión de que sí, efectivamente había que actualizarlo pero el salario de estas personas también, verdad. Y ahí es donde se produce el problema. (2022)

Por su parte Eva Prados discutió la importancia de las luchas sociales sobre el salario digno. Indicó que muchos empleados públicos llevan más de 10 años sin recibir aumentos salariales y las políticas impuestas por el Plan Fiscal y la Junta tienen como consecuencia una reducción de facto de los salarios y empeoramiento de las condiciones laborales. Nos indicó:

La pregunta será es que si ese aumento salarial es lo suficiente para lo que ha sido, verdad, la reducción en tu capacidad adquisitiva de los pasados diez años. Este, así que cómo eso juega y si ese aumento salarial verdaderamente va a representar un mejoramiento en la posición y que este concepto de salario digno quedaría en duda... Pero de antemano la crisis fiscal ha significado una suspensión de aumento salarial en los pasados diez años, así que se ha encarecido y se ha afectado severamente el salario mínimo en Puerto Rico, perdóname, el salario justo, las condiciones justas de empleo. Si tú a eso le añades que la Junta, como hemos visto en un montón de cosas, se extralimita y no solamente se encarga de meter cuchilla a los derechos laborales en el sector público bajo la justificación del tema de la deuda, sino que también entonces plantea propuestas bastante problemáticas en el sector privado, que ha sido pues la Reforma Laboral y su oposición también a los aumentos en salario mínimo que eso ha sido pues toda una lucha. Así que la Junta de Control Fiscal ciertamente ha sido enemiga de promover mejores condiciones laborales en el sector privado también. (Eva Prados, 2022)

Indicador 2.1.2 Brecha salarial de género e igualdad salarial por trabajo de igual valor¹⁸⁸

La mayoría de las personas que se dedican a los trabajos de cuidado de forma remunerada son mujeres. Por tratarse de un trabajo que se entiende como una extensión del trabajo

¹⁸⁸ Supra nota 1, pág. 69.

socialmente asignado a las mujeres en el ámbito de lo doméstico, por lo general se considera poco valioso y que no requiere cualificación alguna. Sin embargo, muchas de las personas que se dedican a estos trabajos tienen conocimientos y destrezas en educación o salud. Este indicador busca evaluar la brecha salarial por género y la igualdad salarial en el país, particularmente con respecto a los trabajos de cuidado.

Análisis de la puntuación

La investigación evaluó 14 criterios sobre brecha salarial de género e igualdad salarial por trabajo de igual valor. En total el indicador obtuvo 4.5 puntos, lo que representa un 32.1% del total de puntuación posible. Conforme a la métrica establecida en la Tabla de puntuación, un 32.1% implica un grado de transformación de 2 lo que indica 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 grado de transformación también lo es.

La Constitución de Puerto Rico en la Carta de Derechos, artículo II, sección 16, establece un derecho a recibir igual paga por igual trabajo. Además, la *Ley de Igualdad Salarial de Puerto Rico*, Ley Núm. 16-2017, establece una política pública con respecto a este tema. En el artículo 3 establece una prohibición expresa al discrimen por razón de sexo en materia salarial, dispone:

Ningún patrono discriminará salarialmente por razón de sexo contra empleados que laboran en Puerto Rico y realizan trabajo comparable que tenga igual funciones, requiera igual destreza, esfuerzo y responsabilidades bajo condiciones de trabajo similares, a menos que dicha diferencia se deba a: i) un sistema *bona fide* que premia la antigüedad o el mérito en el empleo; ii) un sistema de compensación a base de la cantidad o calidad de la producción, ventas o ganancias; iii) por educación, adiestramiento o experiencia, en la medida en que esos factores están razonablemente relacionados con el trabajo específico en cuestión; o iv) cualquier otro factor razonable que no sea el sexo de la persona.

El Departamento del Trabajo emitió un reglamento para regular esta materia. El Reglamento del Programa de Equidad Salarial, Reglamento 9162 de 13 de febrero de 2020 crea el Programa de Equidad Salarial (PES). Este programa crea una Certificación de cumplimiento con la equidad salarial. La participación de los patronos es voluntaria. Como parte de la solicitud de la Certificación, los patronos deben divulgar datos sobre la brecha salarial. La ley y el reglamento aplican a patronos públicos y privados. Sin embargo, no se establece aplicación al sector informal lo que deja al descubierto una gran cantidad de trabajadoras de cuidado que son empleadas de manera informal en casas y hogares particulares. Por tal razón, estas trabajadoras del cuidado en el sector informal no figuran en las estadísticas, ni cuentan con las protecciones de las disposiciones de la ley y el reglamento, lo que implica que tampoco podrían hacer reclamaciones en caso de violaciones a estas disposiciones. La *Ley sobre la Política Pública del Cuidado Informal del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, Ley Núm. 82-2023, aprobada luego de terminada la investigación de campo, no contiene disposiciones sobre igualdad salarial para las personas cuidadoras en el sector no remunerado. Sin embargo, provee para el establecimiento de un Registro sobre el cuidado informal. Desconocemos si con la implementación de esta ley se realizarán estudios sobre la brecha salarial.

Las cuidadoras que participaron del grupo focal de Aibonito discutieron el problema de remuneración en el campo informal. Discutieron cómo en esos casos, los familiares contratan a la persona cuidadora por una cantidad de dinero que incluso puede ser menor al salario mínimo estatal y que incluso se les responsabiliza por labores domésticas que van más allá del cuidado de una persona. Una participante indicó:

Usualmente lo que ocurre en esto de trabajo ... de cuidado como tal de cuidadora es que tenemos dos variantes: la variante familiar, que te quieren pagar a... vamos a poner a \$6 por hora pero entonces ese familiar espera que tú le hagas la limpieza profunda de la casa, le cocines, que tú seas la sirvienta, luego de que atiendes el familiar.

A las personas expertas se les preguntó si el Plan Fiscal afectaba de alguna forma la brecha salarial por sexo o género. A esto José Caraballo Cueto respondió que el Plan Fiscal no reconoce ni considera el impacto que las medidas de austeridad tienen en diferentes sectores poblacionales. Nos indicó:

No. El Plan Fiscal tiene cero consideración a aspectos distributivos y de desigualdad en Puerto Rico, sea desigualdad de género, sea desigualdad racial, sea desigualdad por clase. Cero consideración para esos aspectos tan importantes. (José Caraballo Cueto, 2022)

Indicador 2.1.3: Jornada laboral¹⁸⁹

Las regulaciones de la jornada laboral son fundamentales para garantizar empleos dignos. Los trabajos de cuidado, que se asocian regularmente con el trabajo que se realiza de forma no remunerada en los hogares, pueden no incluir deberes definidos u horarios de trabajo definidos. Cuando se trata de trabajos de cuidado en el sector informal, las jornadas de trabajo pueden ser excesivamente largas o interminables. Esto es particularmente grave en casos de trabajadoras de cuidado que pernoctan en el hogar donde prestan servicios. Para tener un trabajo digno los y las trabajadoras del sector de cuidados deben tener jornadas de trabajo delimitadas, tiempo de descanso, vacaciones y horas extras, además de un salario justo.

Análisis de la puntuación

La investigación evaluó 15 criterios sobre jornada laboral. En total el indicador obtuvo 5 puntos, lo que representa un 33.3% del total de puntuación posible. Conforme a la métrica

¹⁸⁹ *Id.* pág. 71.

establecida en la Tabla de puntuación, un 33.3% implica un grado de transformación de 2, lo que indica 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 grado de transformación también lo es.

En Puerto Rico existen políticas públicas que establecen control de la jornada laboral. La Constitución de Puerto Rico en la sección 16 del artículo 2, Carta de Derechos, establece que toda persona trabajadora tiene derecho a una jornada ordinaria de trabajo que no exceda las 8 horas diarias y que el trabajo en exceso de esa jornada se compensará adicionalmente. También la Ley Núm. 379 de 15 de mayo de 1948, según enmendada, conocida como *Ley para Establecer la Jornada de Trabajo en Puerto Rico*, establece como política la limitación a un máximo de ocho horas la jornada legal de trabajo en Puerto Rico y proveer el pago de un tipo doble de salario para las horas trabajadas en exceso de la jornada legal. Por otro lado, también existe la *Carta de Derechos de Empleados y Empleadas en el Servicio Doméstico*, Ley Núm. 206-2016. Esta ley extiende la protección de la jornada de trabajo de 8 horas a las personas empleadas en el servicio doméstico. Define servicio doméstico como:

(L) Servicio doméstico.– servicio realizado por un empleado o empleada en una residencia privada, sea ésta permanente o temporera. El término incluye, sin limitarse a: cocineros o cocineras, camareros o camareras, mayordomos, criadas o criados, amas o amos de casa, institutrices, niños o niñas, porteros o porterías, lavaderos o lavanderas, jardineros o jardineras, cuidadores o cuidadoras, conductores o conductoras, “handyman”.

Es importante recordar que la definición de empleados en el servicio doméstico que ofrece la ley, excluye directamente a personas contratadas en el sector informal, contratistas independientes y empleadas ocasionales. Establece el artículo 1.02 (D):

(D) Empleado en el servicio doméstico.— toda persona reclutada y que recibe una compensación al desempeñar sus funciones en el servicio doméstico en una residencia privada. Esto no incluye a las personas empleadas de manera ocasional; a personas que prestan el servicio como contratistas independientes; aquellos que desempeñen las funciones como parte de programas subsidiados con fondos estatales, federales o municipales; o que realicen tareas relacionadas con el servicio doméstico voluntariamente, sin ser remuneradas a raíz de un contrato de empleo.

De manera que, las personas que trabajan sin contrato, como contratistas independientes o de manera ocasional, no están cubiertas por esta ley. Esto permite que estas personas, muchas de ellas inmigrantes, no tengan mecanismos de reclamación ante prácticas abusivas de sus patronos.

Luego de finalizada esta investigación se aprobó la *Ley sobre la Política Pública del Cuidado Informal del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, Ley Núm. 82-2023. Esta ley establece una Carta de derechos del cuidador informal. En su artículo 5, inciso e, establece:

(e) A solicitar conciliar el ejercicio de la práctica del cuidado informal con su vida profesional. Un cuidador informal tiene el derecho a solicitar cambios en sus itinerarios de trabajo tal como dispone la Ley Núm. 379 de 15 de mayo de 1948 conocida como “Ley para Establecer la Jornada de Trabajo en Puerto Rico”, según enmendada, y de conformidad con el Artículo 10 de esta ley. Además, estarán protegidos en el uso de la licencia por enfermedad para el cuidado de aquellos recipientes de cuidado a su cargo, sujeto a las disposiciones y la aplicabilidad de la Ley 180-1998, según enmendada, conocida como la “Ley de Vacaciones y Licencia por Enfermedad de Puerto Rico”.

Por lo reciente de su aprobación desconocemos cómo se implementará esta disposición o el impacto que tendrá en las vidas de las personas que se dedican al trabajo de cuidados informal.

Uno de los criterios incluidos en este indicador es si la política ha sido diseñada para transformar las normas sociales que consideran el trabajo de cuidados como menos cualificado/valioso que otros tipos de trabajo remunerado, razón por la cual este sector está menos regulado. La puntuación obtenida en este criterio se debe a que, aunque la Ley Núm. 206-2016 tiene la clara

intención de regular el trabajo doméstico según establecida en la exposición de motivos, no provee nada concreto sobre el valor del trabajo de cuidados. Por otra parte, la Ley Núm. 379, mencionada antes, nada indica sobre los trabajos de cuidado.

Las expresiones de las participantes en los grupos focales sobre la jornada de trabajo, variaron desde 4, 6, 8 horas hasta 24 horas, los 7 días de la semana, en el caso de las cuidadoras de sus familiares. Las tareas de cuidado incluyen: preparar y dar el desayuno, las meriendas, almuerzo, bañar a la persona, darle los medicamentos a las horas indicadas, darle terapias respiratorias, hacerle todo, cambiar la cama y asear a la persona.

Es todo el día, porque todo el día uno tiene que estar pendiente a ellos. Que si se le da merienda, que si se le da desayuno, que si almuerzo, que se va a bañar, que si la pastilla, que si aquello...

Las cuidadoras que pernoctan en el hogar pueden tener jornadas aún más largas y sin límites definidos. Estas jornadas pueden ser hasta de 12 horas corridas según nos indicara una de las participantes del grupo focal de Aibonito.

Las personas expertas entrevistadas indicaron que el Plan fiscal no contiene disposiciones específicas sobre la jornada de trabajo de las personas que se dedican al cuidado. No obstante, el economista José Caraballo Cueto comentó que los recortes a los municipios sí podrían tener un impacto en la reducción de la jornada de trabajo de los programas de amas de llaves. Indicó:

Bueno, los afecta a las personas que trabajan con el cuidado a través de estos recortes que se han dado a nivel de municipio, a nivel de programas del Gobierno, el pacto social general ha sido impactado fuertemente durante este proceso de austeridad. Pero no hay una disposición en el Plan Fiscal que hable específicamente de las personas que trabajan en el cuidado. (2022)

Indicador 2.1.4 Derecho a la seguridad social¹⁹⁰

Muchas de las personas que se dedican al trabajo de cuidados de forma remunerada lo hacen de manera informal, en ausencia de contratos formales o normas específicas sobre su trabajo. Esto coloca a estas personas en un estado de particular vulnerabilidad. Este indicador busca evaluar el derecho a la seguridad social. La Organización Internacional del Trabajo define la seguridad social como: "... la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia".¹⁹¹ Para efectos de esta investigación la seguridad social incluye: acceso a seguro médico o de salud, seguro por desempleo, pensiones de retiro, licencia de enfermedad, licencia por incapacidad, cobertura para accidentes del trabajo y licencia de maternidad.

Análisis de la puntuación

La investigación evaluó 18 criterios sobre derecho a la seguridad social. En total el indicador obtuvo 5.5 puntos, lo que representa un 30.5% del total de puntuación posible. Conforme a la métrica establecida en la Tabla de puntuación, un 30.5% implica un grado de transformación de 2 lo que indica 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 grado de transformación también lo es.

¹⁹⁰ *Id.* págs. 72-73.

¹⁹¹ https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf.

El primer criterio de este indicador busca evaluar si existe una política nacional que garantice el acceso de todas las trabajadoras y trabajadores a las prestaciones de seguridad social. La puntuación obtenida en este criterio fue de 0.5 porque existen algunas políticas de prestación social pero no cubren a todas las personas trabajadoras. Veamos.

Plan de salud. No existe un plan de salud universal o público. El plan de salud (Vital) que ofrece el gobierno de Puerto Rico para personas de escasos recursos se subvenciona en parte con fondos provistos por el gobierno de Estados Unidos conocido como el programa Medicaid. Las personas que no cualifican para este plan de salud gubernamental, tienen que pagar planes médicos privados y en algunos casos, quienes trabajan asalariadamente, con aportaciones de sus patronos.

Seguro por desempleo. Para el seguro por desempleo solo son elegibles las personas que hayan tenido un trabajo formal. Es elegible toda persona trabajadora que haya laborado para el gobierno estatal, gobierno de Estados Unidos, compañías de naturaleza industrial y agrícola que tenga empleada a una o más personas. Puede tratarse de personas empleadas a tiempo completo o a tiempo parcial. Pero no incluye el trabajo informal.

Pensiones de retiro. A las personas que no trabajan de forma remunerada o 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.

Licencia de enfermedad. La Ley Núm. 180-1998, según enmendada, conocida como *Ley de Salario Mínimo, Vacaciones y Licencia por Enfermedad de Puerto Rico* excluye de protección al sector informal y para trabajadores a tiempo parcial en el sector público y privado de forma reducida y limitada, empleo doméstico (excepto choferes), personas empleadas por el Gobierno de los Estados Unidos, por el gobierno de Puerto Rico, con excepción de aquellas agencias o instrumentalidades de este que operen como negocios o empresas privadas, personas empleadas por los gobiernos municipales, personas cuyo trabajo sea el de "administradora", "ejecutiva" y "profesional". Las licencias por enfermedad para personas empleadas que cuenten con convenios colectivos, se regirán por las disposiciones del convenio. Por otra parte, para que la persona empleada pueda disfrutar de una licencia por enfermedad, debe trabajar no menos de 130 horas al mes. De establecerse un período probatorio autorizado por ley, la licencia de enfermedad se acumulará a partir de su comienzo.

En el caso de patronos con más de 15 personas empleadas, las empleadas pueden usar hasta 5 días para cuidar y atender por razones de enfermedad de sus hijos o hijas, esposo o esposa, su madre o su padre, o menores, personas de edad avanzada o con impedimentos sobre las cuales tengan custodia o tutela legal.

Licencia por incapacidad. La Ley 139 aprobada el 26 de junio de 1968, conocida como *Ley de Beneficios por Incapacidad*, dispone que los trabajadores de compañías registradas como patronos asegurados en el Departamento del Trabajo y que tengan salarios en su período básico, serán elegibles a beneficios por incapacidad, por muerte o desmembramiento en el momento de incapacitarse, sujeto a las disposiciones de la Ley 139. Este beneficio no cubre a los choferes (cubierto por la Ley 428 de Seguro Choferil) ni a los empleados de instituciones sin fines de

lucro ni del Gobierno central del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. No cubre a todos los empleados o empleadas y tampoco cubre a personas que trabajan en el sector informal. También está disponible el seguro social por incapacidad pero cada trabajador o trabajadora debe hacer aportaciones de una porción de su salario para este seguro, que es administrado por una agencia del Gobierno de Estados Unidos.

Cobertura para accidentes del trabajo. Existe el Fondo del Seguro del Estado al que tienen que aportar todos los patronos y dueños de lugares en los que se trabaja o se brindan servicios por personas empleadas o contratistas independientes. La Corporación del Fondo del Seguro del Estado otorga compensaciones económicas a aquellas obreras y obreros que, por motivo de un accidente de trabajo o una enfermedad ocupacional, se determine que se encuentran total o parcialmente incapacitados. Puede cubrir a personas empleadas en el sector formal o informal pero depende de que el patrono pague la cubierta.

Licencia de maternidad. La *Ley de Protección de Madres Obreras*, Ley Núm. 3 del 13 de marzo de 1942, según enmendada, no cubre a empleadas en el sector informal. En su sección 8 establece quiénes son elegibles:

[S]e entenderá por obrera a toda mujer empleada mediante sueldo, salario, jornal, contrato a tiempo determinado o cualquiera otra manera de compensación en cualquier oficina, establecimiento comercial o industrial o empresa de servicio público. Las protecciones de esta Ley serán de aplicación a las obreras empleadas mediante contrato a tiempo determinado, mientras subsista la relación obrero patronal, a menos que se le haya creado a ésta una expectativa real de continuidad en el empleo, en cuyo caso, se extenderán las protecciones de esta Ley más allá de la fecha en que se suponía que concluyera su contrato de trabajo.

Existe una legislación especial para las cuidadoras y cuidadores remunerados. Sin embargo, esta ley no garantiza las prestaciones de la seguridad social independientemente de su tipo de

contrato. La Núm. 206-2016 establece protecciones para licencia por enfermedad, pero no para los otros asuntos de protección social. Por otra parte, la Ley Núm. 206-2016 aplica a empleadas domésticas en el hogar, pero excluye a contratistas independientes y empleadas ocasionales.

El Reglamento 8948 de 5 de mayo de 2017 del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, *Reglamento para la Aplicación de las Disposiciones de la Ley Núm. 206 de 28 de diciembre de 2016, Carta de Derechos de Empleados y Empleadas en el Servicio Doméstico* establece que se incluye a empleadas domésticas en hogares y contratos privados. Sin embargo, excluye a contratistas independientes o empleadas ocasionales.

La ley y el reglamento aplican a patronos públicos y privados. Sin embargo, no establecen aplicación al sector informal. Entendemos, a partir de los grupos focales que la mayor parte de las trabajadoras de cuidado lo hacen en el sector informal. Esto implica que no tendrán acceso a ninguna de las protecciones sociales.

Estas leyes en su mayoría dependen de asignaciones del presupuesto general o de aportaciones patronales (FSE). A partir de la aprobación de la *Ley PROMESA* y las medidas impuestas por la Junta de Supervisión Fiscal, muchas de las áreas de servicios de interés social han recibido recortes presupuestarios enormes que ponen en riesgo las prestaciones a personas que las necesiten. En particular las pensiones de retiro y los servicios de salud están en peligro. La Junta ha propuesto un recorte millonario al Departamento de Salud, lo que pone en peligro el Plan Vital.¹⁹² El propio Secretario del Departamento del Trabajo ha denunciado públicamente que las reducciones presupuestarias impuestas por la Junta de Supervisión Fiscal impiden que el Departamento cumpla con sus responsabilidades.

¹⁹² <https://www.noticel.com/economia/top-stories/20230303/junta-propone-recortar-mas-de-200-millones-al-presupuesto-de-salud-y-comienzan-los-encontronazos/>

Los objetivos o finalidad de la política no recogen de manera explícita su intención de abordar la discriminación (por razones de género, raza, situación migratoria y legal, y ocupación) de las cuidadoras y cuidadores remunerados en relación a las prestaciones sociales. Solo la Ley Núm. 206-2016 menciona en la exposición de motivos que los y las empleadas domésticas sufren de discrimen:

A nivel global, los empleados domésticos son discriminados frecuentemente por razón de género, clase, raza, nacionalidad y estatus migratorio. Al ser excluidos de las leyes laborales de distintos países, trabajan bajo condiciones deplorables, como salarios bajos, paga irregular, jornadas de trabajo excesivamente largas sin periodos de descanso, entre otras. Estas condiciones de trabajo se agravan debido al aislamiento que conlleva trabajar solo en un hogar privado, fuera del escrutinio del estado y de las leyes laborales. Esta situación empeora en el caso de los inmigrantes sin estatus migratorio oficial, quienes temen reclamar contra abusos extremos, como abuso sexual, psicológico y físico, así como la privación de alimentos y de libertad, por miedo a perder sus trabajos o a ser deportados(as).

Sin embargo, no se establece claramente la intención de abordar el asunto para poner fin al discrimen. A su vez, las otras leyes mencionadas en este indicador no lo establecen.

El gobierno no publica datos que incluyan a cuidadores o cuidadoras. Las políticas mencionadas, excepto la Ley Núm. 206-2016, no incluyen de manera específica a las personas que se dedican al trabajo de cuidados remunerado. Definitivamente no incluyen a las personas que se dedican al trabajo de cuidados no remunerado o en el sector informal. Por lo tanto, el impacto de estas políticas en la calidad de vida de estos grupos es mínimo si es que realmente se pone en vigor.

A la pregunta sobre si las personas que se dedican al trabajo de cuidado contaban con algún beneficio, la respuesta generalizada de los grupos focales de Aibonito y Loíza fue similar. En resumen, no cuentan con licencia de enfermedad ni vacaciones. Si las que trabajan y reciben

paga se enferman y no realizan las tareas, no reciben remuneración. En Loíza muchas de las cuidadoras están a cargo de familiares y no reciben remuneración. Hubo opiniones que muestran un futuro muy difícil para las cuidadoras a quienes lo que les espera es enfermarse o sufrir de una depresión por la carga excesiva de trabajo.

Al preguntarle a las participantes del grupo focal de Aibonito si contaban con licencia por enfermedad, la respuesta fue de risas. Nos contaron que si se enferman, no pueden trabajar y por lo tanto no cobran. Una de las participantes nos dijo:

Y nosotros por ser responsables nos vamos a trabajar. Y a veces pasamos dos o tres días con nuestros dolores cuidando a otra persona. ¿Por qué? Porque al ser responsable, al no tener el derecho por enfermedad nos afecta, se afecta el paciente y nos afectamos nosotras.

La falta de protecciones sociales en caso de enfermedad afecta negativamente la salud y la calidad de vida de las cuidadoras. Varias participantes del grupo focal de Loíza reflexionaron sobre este tema:

Pues no cuenta con nada, está peor, porque entonces esa cuidadora se convirtió en paciente igual.

La compensación es enfermarte cada día más.

Pero sigo pa'lante porque Dios me da mucha fuerza.

Conforme se indicó anteriormente, el grupo focal de organizaciones reflexionó sobre el impacto de las políticas neoliberales en la reducción de las licencias laborales y las políticas de protección social. Una de las participantes del grupo focal de las organizaciones explicó que la OPMT había trabajado en proyectos de ley dirigidos a establecer alguna remuneración por el trabajo de las “amas de casa”, pero que estos proyectos no fueron aprobados.

Nosotras en la OPMT hemos trabajado más y hace bastante tiempo con proyectos de ley que iban dirigidos a establecer una... como una remuneración de tipo

social, alguna garantía social para las mal llamadas amas de casa, porque al final de su vida o si se accidentan en la casa haciendo gestiones no tienen... y los maridos, o los acompañantes o quien sea mueren, etc. no tienen seguro social, no tienen ninguna pensión y se quedan en la miseria que es lo que está pasando...

Una de las personas expertas entrevistadas, Daniel Santamaría, indicó que el Plan fiscal no presenta políticas públicas más amplias sobre estos aspectos; por el contrario, ya se ha legislado para disminuir algunas de las licencias que se reconocían en el empleo público y privado. Para la Junta de Supervisión Fiscal todas estas medidas son parte del estado de bienestar que pretende desmontar para facilitar el uso del erario para pagar a los acreedores.

Indicador 2.1.5 Derechos de la infancia y la protección laboral¹⁹³

La Organización Internacional del Trabajo considera que el trabajo infantil en el ámbito doméstico es una de las peores formas de trabajo infantil. En muchos países con niveles altos de desigualdad hay prevalencia de trabajos domésticos de niñas, particularmente inmigrantes, a cambio de alojamiento o comida. Este indicador busca evaluar si las políticas públicas del país protegen el trabajo infantil particularmente en cuanto a los trabajos de cuidados o trabajos domésticos.

Análisis de la puntuación

Este indicador obtuvo una puntuación de 7.5 de un total de 15 criterios. El porcentaje es 50 y el grado de transformación es 3 lo que indica 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 grado de transformación también lo es.

¹⁹³ *Supra* nota 1, pág 74.

Existen políticas en Puerto Rico que prohíben el trabajo infantil. La Ley Núm. 230 de 12 de mayo de 1942, *Ley para Corregir la Explotación de Niños Menores de Edad* del 25 de febrero de 1902, según enmendada prohíbe cierto tipo de trabajos en el caso de menores de edad. También existe un reglamento, *Reglamento aplicable a la contratación, empleo o utilización de menores de 14 años para trabajar o dedicarse a actividades artísticas propias del género del espectáculo*, Núm. 3479 del 9 de junio de 1987.

Aunque Puerto Rico no puede ratificar tratados o convenios internacionales por su condición colonial, la legislación define como niños/as a todas las personas menores de 18 años, de acuerdo con los Convenios núm. 182 y 138 de la OIT.

La política no abarca todos los tipos de trabajo infantil, no incluye el trabajo de cuidados remunerado en el sector informal. La ley prohíbe el trabajo de menores en operaciones lucrativas. No parece incluir hogares en donde se puede dar el trabajo de cuidados remunerado. Define ocupación lucrativa de la siguiente manera:

Ocupación lucrativa.— Incluye toda obra y todo trabajo en factorías, molinos, centrales, talleres de maquinarias, establecimientos, sitios de cualquier clase donde haya una fábrica o empresa mecánica; en almacenes, tiendas, establecimientos y sitios de cualquier clase donde se realicen operaciones mercantiles; en fincas, haciendas, estancias u otros sitios de cualquier clase, en las cuales se dirijan empresas agrícolas de horticultura o pastoreo, y en toda empresa de minería o pesquería.

Tanto la Ley como el Reglamento son administrados por el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos. La ley no establece una asignación presupuestaria específica para su administración por lo que no podemos asegurar que su presupuesto sea suficiente para aplicar la política €, teniendo en cuenta los costos de seguimiento y supervisión, entre ellos las necesidades en términos de datos y recursos humanos, y la puesta en marcha de mecanismos de reclamación

para proveer reparación en caso necesario). El recorte del presupuesto gubernamental a raíz de las medidas de austeridad impuestas impacta la capacidad que tienen estas agencias de ofrecer los servicios necesarios para la implementación de estas políticas. Por ejemplo, la ley menciona al Negociado del Niño del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, pero no existe constancia en la página del departamento de que este Negociado esté en funciones.

Por falta de datos desglosados sobre la implementación de esta ley y reglamento, no podemos constatar que haya tenido ningún impacto transformador en el trabajo infantil en el sector de los cuidados, particularmente con respecto a menores de edad inmigrantes.

Conclusión ámbito de política pública 2.1

El ámbito de política pública 2.1 evalúa las desigualdades que experimentan las personas que se dedican al trabajo de cuidados remunerado. En Puerto Rico existen disposiciones constitucionales y múltiples leyes y reglamentos en torno al trabajo que incluyen protecciones sociales como jornadas de trabajo definidas, licencias por enfermedad, vacaciones, protecciones ante accidentes en el empleo, licencias de maternidad y retiro. No obstante, la mayoría de estas protecciones legales al trabajo no aplican a los trabajos de cuidado, en particular en el sector informal. La falta de protecciones en el trabajo impide que las personas cuidadoras tengan un trabajo digno y las coloca en un estado de vulnerabilidad mayor. Es de particular preocupación la condición en la que se encuentran las mujeres y niñas inmigrantes, quienes por lo general trabajan sin un contrato definido.

La falta de datos desglosados del gobierno impide hacer un análisis cabal del impacto de estas medidas en el sector de trabajos de cuidados, particularmente en el trabajo informal.

A continuación se presenta una tabla con la puntuación, porcentaje y grado de transformación de cada uno de los indicadores y el total de la Política 2.1:

<p style="text-align: center;">Tabla 6 ÁMBITO DE LA POLÍTICA 2.1: CONDICIONES LABORALES Y POLÍTICAS SALARIALES</p>		
Ámbito de la política/indicador	Puntuación obtenida/ Criterios	Porcentaje de puntuación Grado de transformación
2.1.1: Salario mínimo	4.5/16	28.1% Grado de transformación: 2
2.1.2: Brecha salarial de género e igualdad salarial por trabajo de igual valor	4.5/14	32.1% Grado de transformación: 2
2.1.3: Jornada laboral	5/15	33.3% Grado de transformación: 2
2.1.4: Derecho seguridad social	5.5/18	30.5% Grado de transformación: 2
2.1.5: Derechos de la infancia y la protección laboral	7.5/15	50% Grado de transformación: 3
Puntuación de la política		27/78
Porcentaje y Grado en que la política tiene un carácter transformador (0-5)		34.6% Grado de transformación: 2

ÁMBITO DE POLÍTICA PÚBLICA 2.2 Normativas del lugar de trabajo¹⁹⁴

Las políticas públicas relacionadas a las normativas del lugar de trabajo incluidas en la Tabla de puntuación son las relacionadas a la salud y seguridad en el trabajo, a la protección contra la discriminación, el acoso y la violencia por razones de género en el lugar de trabajo y a los mecanismos de denuncia e inspecciones en el lugar de trabajo. La existencia de normas y de un marco jurídico laboral que recompensen adecuadamente, protejan de la discriminación y ofrezcan seguridad contribuyen a mejorar la calidad del trabajo de cuidados y a que las personas cuidadoras realicen su trabajo en entornos dignos, seguros y estimulantes.

Las personas cuidadoras pueden experimentar violencia en el lugar de trabajo, padecer dolencias físicas crónicas y fatiga derivadas de los trabajos pesados y riesgos para su salud mental por el fallecimiento de la persona que cuidan, entre otros. Por lo tanto, es importante establecer mecanismos para recopilar datos sobre los accidentes laborales y las enfermedades relacionadas con el trabajo de cuidados remunerado para poder diseñar políticas públicas de seguridad ocupacional que aseguren la protección de las y los trabajadores. También son necesarias políticas que promuevan y ofrezcan oportunidades de formación y crecimiento profesional incluso a las personas migrantes involucradas en el trabajo de cuidado para fomentar mejores estándares de servicio y de compensación, así como oferta en todas las zonas del país.

Los indicadores que, conforme a la Tabla de puntuación, se utilizarán para evaluar la legislación y las políticas públicas de este ámbito son: 2.2.1 salud y seguridad en el trabajo; 2.2.2 protección frente a la discriminación, el acoso y la violencia por razones de género en el lugar

¹⁹⁴ *Supra* nota 1, pág. 76.

de trabajo; 2.2.3: inspecciones de trabajo y mecanismos de denuncia. Los criterios de evaluación establecidos en la Tabla de puntuación para estos indicadores aparecen en el Anejo 1.

Indicador 2.2.1 Salud y seguridad en el trabajo

Este indicador pretende obtener información sobre la protección establecida mediante políticas públicas para el personal de cuidado y doméstico en el lugar de trabajo toda vez que debido a que por la naturaleza de las tareas que realizan entran en contacto con personas enfermas, medicinas y productos químicos. Se requiere dar seguimiento a situaciones que puedan poner en riesgo la salud física y emocional de las personas cuidadoras y tomar en cuenta los riesgos que pueden aumentar ante situaciones como las experimentadas por la pandemia del Coronavirus.

Análisis de la puntuación del indicador 2.2.1¹⁹⁵

Como parte de la investigación se evaluaron 18 criterios sobre las políticas públicas relacionadas con la salud y la seguridad en el trabajo. En total el indicador obtuvo 4 puntos, lo que representa un 22% del total de puntuación posible. Conforme a la métrica establecida en la Tabla de puntuación, un 22% implica un grado de transformación de 2, lo que 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 grado de transformación también lo es.

En cuanto al trabajo doméstico, la política pública establecida por ley y reglamento sobre el trabajo de cuidados realizado con estadía en el hogar de quien lo recibe, es decir, que conlleva pernoctar, establece que se provea una habitación separada y ventilada, acceso a instalaciones

¹⁹⁵ *Id.* pág. 77.

sanitarias, iluminación, abanico o aire acondicionado y comidas de buena calidad adaptadas a las necesidades culturales y religiosas de quienes trabajan en el empleo doméstico.¹⁹⁶ Además, dispone un mecanismo para presentar reclamaciones en el Negociado de Normas del Trabajo del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico, sin perjuicio de que el empleado o empleada pueda acudir al Tribunal General de Justicia de Puerto Rico o ante otra agencia gubernamental. Sin embargo, no provee para inspecciones en el hogar, a pesar de que define como patrono a las personas naturales o jurídicas con o sin ánimo de lucro que empleen, toleren o permitan trabajar a personas para desempeñar funciones en el servicio doméstico, mediante cualquier clase de compensación, para beneficio de la familia o algún integrante de forma permanente o temporal, en una residencia privada. Tampoco cubre a las personas que prestan el servicio como contratistas independientes, o por programas subsidiados con fondos estatales, federales o municipales o que realicen las funciones de servicio doméstico voluntariamente.

En cuanto a la ratificación de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), cabe señalar que Puerto Rico no tiene autoridad para ratificar convenios con otros Estados ni convenios internacionales debido a la condición colonial del país. Sin embargo, la exposición de motivos de la *Carta de Derechos de Empleados y Empleadas en el Servicio Doméstico*, Ley Núm. 206-2016, hace referencia a la OIT, a su *Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos* y a la Guía emitida por la OIT

¹⁹⁶ *Carta de Derechos de Empleados y Empleadas en el Servicio Domésticos*, Ley Núm. 206-2016.
[https://www.lexjuris.com/lexlex/leyes2016/lexl2016206.htm#:~:text=206%20del%20a%3%b1o%202016&text=carta%20de%20derechos%20de%20empleados%20y%20empleadas%20en%20el%20servicio%20dom%3%a9stico.](https://www.lexjuris.com/lexlex/leyes2016/lexl2016206.htm#:~:text=206%20del%20a%3%b1o%202016&text=carta%20de%20derechos%20de%20empleados%20y%20empleadas%20en%20el%20servicio%20dom%3%a9stico.;);
Departamento del Trabajo y Recursos Humanos
<https://www.trabajo.pr.gov/descargas.asp>. Administración de Seguridad y Salud Ocupacional de PR (OSHA). 1.

titulada: *Protección eficaz de los trabajadores domésticos: guía para diseñar leyes laborales* (Guía).

Existe una ley sobre salud y seguridad en el empleo, *Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo*, Ley Núm. 16 del 5 de agosto de 1975, pero la política pública contenida en la Ley excluye a quienes trabajan en servicios domésticos en residencias privadas. Estas son las personas que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad. No hay evidencia de que se realicen campañas para dar a conocer los derechos laborales reconocidos a las personas cuidadoras. Aunque el Estado cuenta con empleados con conocimiento especializado en las áreas de seguridad y salud ocupacional, los recortes presupuestarios, las medidas de austeridad y el despido de empleados de todas las agencias gubernamentales en aras de reducir el presupuesto estatal han afectado la capacidad gubernamental para atender los reclamos en el área laboral. Aunque la legislación y los reglamentos habilitadores disponen mecanismos para denunciar el incumplimiento, están limitados por la definición de patrono y del tipo de empleado protegido. Por ejemplo, no cubre a los contratistas independientes, ni a quienes se desempeñan en el sector de trabajo de cuidados informal. Ni el diseño, ni el contenido de la legislación específica sobre el trabajo doméstico expresan el propósito de cambiar o transformar las normas sociales en torno a los cuidados. Sin embargo, la exposición de motivos de la Ley Núm. 206-2016, *Carta de Derechos de Empleados y Empleadas en el Servicio Doméstico* hace referencia a la importancia de reconocer dicho trabajo y proteger a quienes lo desempeñan en situación de vulnerabilidad como las personas migrantes. A pesar de ello, no encontramos datos sobre el número de las quejas presentadas ni sobre la naturaleza de los agravios denunciados.

En conclusión, aunque existen políticas públicas y normas jurídicas para la protección del trabajo de cuidados y el trabajo doméstico remunerado, no contamos con información fidedigna para medir su utilización. No hay disponibles ni publicados adecuadamente datos sobre la puesta en vigor de las políticas concernientes, ni sobre la evaluación y seguimiento del impacto de la política en torno al trabajo remunerado. Tampoco se incluye un mandato a la agencia gubernamental para que consulte a las mujeres y a los grupos de defensa de los derechos de las mujeres para el diseño y creación de las políticas y los reglamentos. Ha dejado sin consideración al trabajo informal y no requiere que se demuestre que las acciones de la agencia tienen un impacto positivo en la reducción o redistribución del trabajo de cuidados.

Las entrevistas realizadas con personas expertas en la situación socioeconómica de Puerto Rico y el impacto de la quiebra del gobierno, así como las medidas adoptadas por la Junta de Supervisión Fiscal indicaron que en los planes elaborados no se contemplan de forma específica las necesidades de las personas encargadas de las tareas de cuidado. Sobre el particular, José Caraballo Cueto indicó:

No hay ninguna consideración directa en el Plan Fiscal para mejorar el cuidado de poblaciones vulnerables. Eso no aparece en el Plan Fiscal de 355 páginas, pues no tiene un apartado en esas 355 páginas, un párrafo que hable de cómo vamos a entonces expandir estos servicios. Así que pues, y mucho menos pues hay tampoco una expansión de algún programa donde de forma indirecta pues pueda mejorar los cuidados así que hay un total desprecio para atender esta área en el Plan Fiscal lo que revela que para estos consultores y para la Junta de Control Fiscal eso no es una prioridad y quizás pues ni tan siquiera conocen que hay personas que necesitan de estos servicios desde el mismo Gobierno. (2022)

Indicador 2.2.2 Protección frente a la discriminación, el acoso y la violencia por razones de género en el lugar de trabajo¹⁹⁷

Las personas cuidadoras, especialmente las mujeres y las de género diverso están en riesgo de sufrir discriminación y otros tipos de violencias de género y en grado mayor cuando realizan trabajo en hogares privados, particularmente en el trabajo informal. De aquí la importancia de que se establezcan normas que requieran inspecciones periódicas. Esto se debe a la falta de inspecciones en el entorno laboral, sistemas de supervisión y mecanismos de denuncia. Es vital reconocer y establecer medidas para garantizar el derecho de todas las personas trabajadoras a un ambiente laboral libre de discriminación, acoso y violencia e imponer responsabilidades y requisitos de rendimiento de cuentas a quienes les emplean en el sector público, privado, casas privadas y organizaciones.

Este es un indicador especialmente relevante en Puerto Rico debido al proceso de privatización de los servicios de cuidado y a las limitaciones impuestas a los programas subvencionados por el gobierno y los municipios, como por ejemplo el programa de amas de llaves y el de cuidado de infantes, por el proceso de bancarrota encaminado a pagar a los acreedores en lugar de ampliar el acceso a los servicios a la ciudadanía.

Análisis de la puntuación del indicador 2.2.2

Este indicador se evaluó mediante 19 criterios, obtuvo una puntuación de 7 para un 37% y un grado de transformación de 2. Esto implica que, aunque 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 grado de transformación también lo es.

¹⁹⁷ *Supra* nota 1, págs. 78-79.

En Puerto Rico existe amplia normativa constitucional y legislación para prevenir la discriminación, el acoso y la violencia por razón de sexo en el trabajo. Sin embargo, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido por opinión mayoritaria en el caso *Ex Parte AAR* que el discrimen por razón de sexo no incluye el discrimen por razón de género. Por lo que la protección para las personas LGBTIQ+ dimana de legislación especial al respecto. Existe legislación para prohibir el discrimen en el empleo por razón de edad, raza, color, sexo, orientación sexual, identidad de género, origen social o nacional, condición social, afiliación política, ideas políticas o religiosas, o por ser víctima o ser percibida como víctima de violencia doméstica, agresión sexual o acoso, por ser militar, ex militar, servir o haber servido en las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos o por ostentar la condición de veterano. Se aprobó en la década de los 1980 legislación para prohibir el hostigamiento sexual en el trabajo, que incluye protección para las personas en procesos de internado o educativos. Otra ley prohíbe discriminar por razón de sexo en torno a licencias y beneficios marginales de las personas que trabajan en el empleo público. La *Ley para la Prevención y la Intervención con la Violencia Doméstica en Puerto Rico* provee protección cuando la violencia en la pareja ocurre en el lugar de trabajo y la Ley 217-2006, así como la Ley 271-2006 imponen obligaciones a los patronos sobre la violencia en la pareja y el establecimiento de protocolos para atenderla. Estas leyes protegen a toda persona que sufre violencia en la relación de pareja, independientemente de su sexo, orientación sexual o identidad de género y prohíbe discriminar contra las personas por ser víctimas/sobrevivientes de violencia doméstica. Sin embargo, la protección dispuesta no aplica cuando la persona se desempeña en el sector informal. Hay en el país, además, legislación sobre la seguridad y salud en el trabajo y para la protección de las madres obreras.

La política pública contenida en la ley sobre despidos injustos o represalias protege a las personas trabajadoras de despidos injustificados, les provee protección cuando testifiquen contra los patronos y establece como remedio la restitución en el empleo y paga retroactiva. Además, en 2020 se amplió la protección a los efectos de que sea extensiva a información suministrada ante el requerimiento de un foro, aun cuando la misma no trate directamente sobre los negocios de un patrono y para conceder remedios adicionales tales como compensación por daños reales, emocionales y honorarios de abogado. Impone responsabilidad criminal a los patronos que participan en la decisión de despedir a un empleado por haber ofrecido testimonio ante los distintos foros investigativos y por violentar la política pública. Esta ley define como persona empleada a aquella que preste servicios a cambio de salarios, o cualquier tipo de remuneración, mediante un contrato oral, escrito, explícito o implícito, incluyendo a los portadores públicos. Aplica a todo patrono público y privado. Como cubre contratos verbales, cabría argumentar que aplica al cuidado informal.

El gobierno ha llevado a cabo algunas campañas sobre aspectos de violencia en la relación de pareja. Recientemente, en vista del envejecimiento de la población del país y de la salida de más de medio millón de personas hacia Estados Unidos y otros destinos, la prensa y las organizaciones protectoras de las personas adultas mayores han denunciado la falta de atención a las necesidades de cuidado de este sector poblacional. Dichos mensajes, sin embargo, no atienden el tema de la violencia hacia las personas cuidadoras.

Algunas de las leyes mencionadas disponen como foros para dilucidar controversias a la Unidad Antidiscrimen del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos y otras a los tribunales del sistema de justicia de Puerto Rico. Las agencias gubernamentales publican

estadísticas sobre la violencia en las relaciones de pareja y sobre las querellas atendidas por discriminación, pero no hemos encontrado estadísticas sobre la incidencia de la violencia y la discriminación contra las personas cuidadoras remuneradas, ni sobre el sector informal que no se incluye de forma específica en la legislación antes mencionada. A pesar de toda la legislación laboral existente, la situación que enfrenta el país por razón de los recortes de financiamiento en todos los renglones del empleo público ha impactado a las agencias encargadas de ponerlas en vigor. Las limitaciones de personal, la falta de acceso a representación legal gratuita y las restricciones que impuso la pandemia del Coronavirus son dificultades adicionales para la utilización de los mecanismos de denuncia.

En la exposición de motivos de todas las leyes sobre discrimen en el lugar de trabajo surge la intención legislativa de atender y transformar las normas sociales de género. No existen, sin embargo, pruebas sobre la reducción de la incidencia de violencia de género. No contamos con datos sobre las querellas o incidentes de violencia hacia las cuidadoras y cuidadores. Sin embargo, las participantes en los grupos focales informaron situaciones constantes y al respecto en el grupo de cuidadoras de Aibonito señalaron:

El hombre, el paciente hombre que es el más agresivo. Porque la mujer es más dócil. Pero yo he tenido casos, yo... que un paciente no se quería bañar y él me quería agredir. Ves y aquí nosotras, gracias a Dios y por las clases que hemos cogido, para defendernos de esos pacientes... No agredirlos a ellos tampoco porque no queremos agredirlos a ellos...

Otra participante indicó:

Porque ahora mismo yo [atiendo] un paciente de salud mental, que yo tengo que estar alerta, con ese paciente. Porque al principio que yo empecé con ese paciente ... encontré muchos cuchillos, dagas en el cuarto, debajo de la almohada y todas esas cosas. Pues qué tú dices, como él al principio estaba agresivo... Pero yo usé la sabiduría, porque tenemos que tener ... mucho entendimiento con estos

pacientes, no podemos imponerles tampoco sino hacerlo con mucho cuidado. Y qué pasa, pues ... cuando él no se daba cuenta yo le sacaba todo, todos los cuchillos de las gavetas y ... se los guardaba, los puse en un sitio y como su mente ya no estaba... pues se olvidó de eso. Pero eso es una manera de yo protegerme a mí y protegerlo a él mismo, y a él mismo.

Una tercera participante indicó:

Pero no hay solamente de varón... Porque hay de mujeres... Hay mujeres que solamente le gustan, mujeres encamadas que le gusta que solamente los enfermeros varones breguen con ellas, que le hagan de todo.

Pacientes con Alzheimer sí te pueden agredir físicamente. Se ponen agresivos. Te pueden coger por el pelo... A mí una vez me cogieron por el pelo pero no volvió a cogerme jamás ni nunca.

La organizadora del grupo de cuidadoras de Aibonito contó:

...algunas [cuidadoras] me lo han dicho, tuve que dejar en tal sitio porque cuando pasaba me cogía las nalguitas...

Yo tuve un caso, o sea, una cuidadora me llamó hace como dos meses, me llamó como a las 10 de la mañana y me dijo lo que le había hecho el señor y ya yo fui rapidito a la casa. Cuando yo llego, el señor me dice, -Y bueno ¿y qué tú haces aquí? Y yo le dije - Te voy a decir algo, yo te voy a cambiar de "pamper", no es ella, soy yo. -No, no, no, tú no. Y yo le dije: -No, te voy a cambiar yo y que sea la última, la primera y última vez, la próxima vez yo te voy a hacer una denuncia porque tú estás incapacitado para unas cosas pero para otras no. Y a ella se le respeta. Jamás y nunca volvió. Jamás y nunca.

El grupo de cuidadoras de Loíza indicó que han aprendido a auto protegerse porque no tienen apoyo del gobierno para su protección. Mencionaron que han recibido orientaciones, adiestramientos y apoyos de las organizaciones de mujeres como Casa Pensamiento y Taller Salud. Mostraron desconfianza en el gobierno para atender estos asuntos. Señalaron que el gobierno no responde y que los casos o querellas no prosperan. Por tal razón, para ellas el gobierno no es la respuesta a las situaciones de violencia que experimentan.

Indicador 2.2.3 – Inspecciones en el lugar de trabajo y mecanismos de denuncia¹⁹⁸

Las políticas públicas que requieren la realización de inspecciones en el entorno laboral son necesarias para garantizar el cumplimiento y el respeto por parte de los patronos de la legislación de carácter laboral y para que se provean condiciones de trabajo dignas. También abonan al acceso a la justicia para las trabajadoras y trabajadores pues permiten el acopio de evidencia útil cuando se presentan denuncias. Así también, los mecanismos de denuncia establecidos por ley abonan al Derecho a tener acceso a la justicia y a la reducción de los riesgos de despidos por represalias. La informalidad que caracteriza el trabajo de cuidados que se realiza en casas privadas y la ausencia de inspecciones periódicas aumenta los riesgos para las personas que se dedican al trabajo de cuidados.

Análisis de la puntuación del indicador 2.2.3

Este indicador se evaluó mediante 16 criterios, obtuvo puntuación de 2.5 para un cumplimiento de 16% y un grado de transformación de 1. Esto significa que existen políticas públicas al respecto, pero no son transformadoras.

Existe legislación, reglamentación y una agencia designada sobre inspecciones de trabajo y mecanismos para atender denuncias relacionadas aplicable a centros de trabajo inscritos, pero no lo son a hogares privados en los que se ofrecen servicios de cuidado. La *Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo*, Ley Núm. 16 del 5 de agosto de 1975, según enmendada, provee protección a las cuidadoras y cuidadores remunerados y acceso a los tribunales de Puerto Rico y a la agencia gubernamental para quienes se desempeñan en centros o instituciones que proveen servicios de cuidados. La Ley Núm. 206-2016 establece un mecanismo de protección para las

¹⁹⁸ *Supra* nota 1, pág. 80.

cuidadoras que se desempeñan en domicilios privados para presentar reclamaciones en el Negociado de normas del trabajo del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos del gobierno de Puerto Rico, sin perjuicio de que el empleado o empleada pueda acudir al Tribunal general de justicia de Puerto Rico o a otra agencia gubernamental. Sin embargo, no incluye inspecciones en domicilios. Además, no cubre a quienes trabajan como contratistas independientes, o por programas subsidiados con fondos estatales, federales o municipales o que realicen las funciones de servicio doméstico voluntariamente.

La mayor parte de las personas que trabajan en el servicio doméstico lo hacen mediante acuerdos de contratistas independientes, de forma irregular o intermitente. Las cuidadoras que participaron en los grupos focales resaltaron que las mejores compensaciones las reciben cuando ofrecen servicios mediante programas federales, estatales o municipales – sin embargo, estos no están cubiertos por la Carta de Derechos y su Reglamento. La legislación no provee para inspecciones de trabajo en los domicilios en que se ofrecen servicios de cuidado remunerados. La política pública no atiende al sector informal.

Aunque la agencia gubernamental encargada de poner en vigor las disposiciones de ley y la reglamentación aplicable cuenta con presupuesto asignado, surge de la información provista por las personas entrevistadas, las participantes en los grupos focales y de informes y reportajes al respecto, que dicha agencia, el Departamento del Trabajo, ha enfrentado limitaciones para cumplir con funciones relacionadas a la provisión de servicios a las y los trabajadores. Además, los recortes presupuestarios, el despido masivo de empleados públicos y las políticas de privatización han afectado la capacidad de las agencias del gobierno de Puerto Rico para atender

los reclamos de la ciudadanía y dar seguimiento y supervisión al cumplimiento con la legislación y la reglamentación.

El Departamento del Trabajo y Recursos Humanos publica datos sobre las reclamaciones atendidas por las diversas divisiones encargadas de supervisar y poner en vigor la legislación y la reglamentación. Sin embargo, no desglosa los asuntos atendidos en relación al trabajo remunerado realizado a domicilio, ni aparece desglosado por sexo, género, orientación sexual, identidad de género o estatus migratorio. El Negociado de Estadísticas del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos produce estadísticas socioeconómicas y laborales que marcan las tendencias y fluctuaciones económicas de los recursos del país, pero no sobre el acceso a la justicia, los tribunales u otros mecanismos de resolución de conflictos específicamente en situaciones de reclamaciones por trabajadoras o trabajadores que ofrecen servicios de cuidado.

No surge del texto de las políticas públicas ni de la información obtenida mediante los métodos cualitativos que se haya consultado a las cuidadoras, cuidadores o instituciones defensoras de sus derechos. Tampoco se ofrece información sobre si el diseño y el contenido de la legislación específica sobre el trabajo doméstico se estableció para cambiar o transformar las normas sociales en torno a este trabajo. Sin embargo, cabe mencionar que la exposición de motivos de la Ley Núm. 206-2016 hace referencia a la importancia de reconocer dicho trabajo y proteger a quienes lo desempeñan en situación de vulnerabilidad, como las personas migrantes.

Las personas expertas entrevistadas indicaron cómo el recorte al presupuesto gubernamental ha afectado la implantación de las medidas establecidas por ley para atender las situaciones de violencia de género. Indicaron que, aunque el Plan Fiscal, elaborado por la Junta de Supervisión Fiscal no dispone nada específicamente en torno a los servicios relacionados a la

violencia de género ni sobre otros servicios, en tanto y en cuanto se establecen recortes a los dineros asignados a las agencias que tienen la obligación de ofrecer estos servicios, necesariamente la calidad y la cantidad se afectarán.

Los bajos salarios y las reducciones a los beneficios marginales adoptadas recientemente han tenido como impacto la pérdida de trabajadores y trabajadoras públicos con conocimiento especializado en estas áreas, tales como trabajadoras y trabajadores sociales, psicólogos, entre otros. Eva Prados explicó lo siguiente:

Yo pienso que la Junta obviamente le deja a las agencias públicas la implantación de sus políticas, pero en la medida que el propio Plan le corta presupuesto y no le permite renovar sus plantillas laborales ahí es que realmente no llega el servicio, o no mejora el servicio. (2022)

Conclusión sobre la Política 2.2 Normativas del lugar de trabajo

Conforme surge de las secciones anteriores y de la puntuación recibida por los tres indicadores establecidos en la Tabla de puntuación para el ámbito de esta política, a pesar de que pueda existir legislación y reglamentación sobre algunos de los elementos analizados, su implantación es muy limitada. Es preciso resaltar que los trabajos de cuidado realizados en las casas particulares y los realizados en el sector informal, no están incluidos de forma expresa en las normas protectoras. Si tomamos en consideración todos los criterios evaluados que suman 53 y la cantidad de puntuaciones obtenidas, que ascienden a solo 13.5 puntos, esta política recibe un 25% en la evaluación total, por lo que su grado de transformación es solo de 2, lo que implica 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. En conclusión, existen políticas públicas y normativas de protección frente a la

discriminación, el acoso y la violencia de género en el trabajo de cuidados, pero no son suficientemente transformadoras y en cuanto a las inspecciones en el lugar de trabajo y los mecanismos de denuncia, las normativas son muy pocas y no son transformadoras.

A continuación se presenta una tabla con la puntuación, el porcentaje y el grado de transformación de cada uno de los indicadores y el total de la Política 2.2:

Tabla 7 ÁMBITO DE LA POLÍTICA 2.2: NORMATIVAS DEL LUGAR DE TRABAJO		
Ámbito de la política/indicador	Puntuación obtenida/ Criterios	Por ciento de puntuación Grado de transformación
2.2.1: Salud y Seguridad en el trabajo	4/18	22.2% Grado de transformación: 2
2.2.2: Protección contra la discriminación, el acoso y la violencia por razones de género en el lugar de trabajo	7/19	37% Grado de transformación: 2
2.2.3: Inspecciones en el lugar de trabajo y mecanismos de denuncia	2.5/16	16% Grado de transformación: 1
Puntuación de la política		13.5/53
Por ciento y Grado en que la política tiene un carácter transformador (0-5)		25% Grado de transformación: 2

ÁMBITO DE POLÍTICA 2.3 Protecciones para trabajadoras y trabajadores inmigrantes¹⁹⁹

Las leyes y las políticas que protegen los derechos laborales de las cuidadoras y cuidadores remunerados, y que eliminan las condiciones de trabajo abusivas o de explotación, contribuyen a recompensar y reconocer el trabajo de las personas migrantes en este sector, mejorando tanto su trabajo como sus vidas. También son beneficiosas para el conjunto del sector de los cuidados, ya que permiten aumentar y mejorar la mano de obra y los servicios de cuidados. Sin embargo, las cuidadoras y cuidadores migrantes, quienes constituyen un porcentaje considerable de la mano de obra remunerada en el sector doméstico y de los cuidados, son una de las categorías laborales que cuentan con menor protección en todo el mundo, y suelen quedar excluidas del marco jurídico laboral y de las prestaciones sociales debido a su situación legal.

Por ello es esencial que la legislación y las políticas públicas garanticen el acceso de las cuidadoras y cuidadores migrantes remunerados, a las mismas oportunidades laborales y derechos, así como a mecanismos de protección social, procesos de contratación justos e igualdad de trato por parte de los empleadores. De lo contrario, se pueden presentar situaciones laborales frágiles, inestables y atípicas que atrapan a las cuidadoras y cuidadores migrantes remunerados en unas condiciones de vida y de trabajo vulnerables, y les hacen susceptibles de experimentar malos tratos y abusos. Esto también tiene un impacto adverso en su derecho a tener hijas e hijos y a atender las necesidades de cuidados de sus familias, para aquellas trabajadoras domésticas y cuidadoras que viven en su lugar de trabajo.

¹⁹⁹ *Id.*, en la pág. 82.

Indicador 2.3.1 Igualdad de derechos y protecciones para las trabajadoras y trabajadores migrantes del sector de los cuidados²⁰⁰

Este indicador aborda el tema sobre los derechos y protecciones para las personas migrantes trabajadoras que prestan el servicio de cuidado remunerado. Este grupo laboral está compuesto por un elevado porcentaje de mujeres que ha migrado, de zonas rurales a zonas urbanas, o entre países, que trabajan en el sector de los cuidados remunerado como cuidadoras, trabajadoras domésticas y enfermeras. Los gobiernos de los países de origen de la migración suelen ofrecer una protección muy limitada a sus ciudadanas y ciudadanos en el extranjero, mientras que la mayoría de los países receptores apenas protegen a las y los migrantes que suelen trabajar en el sector informal. Por lo tanto, las trabajadoras y trabajadores domésticos migrantes cuentan con pocas probabilidades de disfrutar de los mismos derechos laborales y protecciones legales que las personas no migrantes, o que las migrantes del sector formal, y son más vulnerables a los abusos y la explotación en su lugar de trabajo.

El 6 de junio de 2011 se aprobó el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Trabajo Decente para las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos, con el objetivo de mejorar las condiciones laborales de trabajadores y trabajadoras domésticas.²⁰¹ El convenio procura la protección de los derechos humanos de los y las trabajadoras domésticas, el respeto a la libertad de asociación y reconocimiento efectivo del derecho a la negociación

²⁰⁰ *Id.*, en la pág. 83.

²⁰¹ Convenio Núm. 189 sobre Trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, adoptado en la 100ª Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, el 16 de junio de 2011, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C189; Rafael Clemente Oliveira do Prado, El Convenio 189 de la OIT sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos: antecedentes y efectos respecto de las trabajadoras domésticas migrantes, Anuario de Derechos Humanos 2012, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29439.pdf>

colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso, la eliminación del discrimen, la protección efectiva contra todas las formas de abuso, acoso y violencia, las condiciones justas de empleo, entre otras. De acuerdo a los datos más recientes, 36 países han adoptado el Convenio 189 de la OIT. Debido a la condición colonial de Puerto Rico, este no tiene autoridad para ratificar. Sin embargo, analizaremos si existen políticas públicas que garanticen la igualdad de derechos y de protección para las personas migrantes que trabajan en el sector de los cuidados.

Análisis de la puntuación

La investigación evaluó 17 criterios sobre igualdad de derechos y protecciones para las trabajadoras y trabajadores migrantes del sector de los cuidados. En total el indicador obtuvo 4 puntos, lo que representa un 24% del total de puntuación posible. Conforme a la métrica establecida en la Tabla de puntuación, un 24% implica un grado de transformación 2, lo que implica 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 grado de transformación también lo es.

La *Ley contra el discrimen en el empleo*, Ley Núm. 100-1959, según enmendada, la *Ley para garantizar la igualdad de derechos en el empleo*, Ley Núm. 69-1985, según enmendada y la *Ley de la Oficina de Orientación y Servicios a Ciudadanos Extranjeros en Puerto Rico*, Ley Núm. 254-2002, garantizan la igualdad de derechos y protección entre los distintos grupos de

trabajadoras y trabajadores migrantes. Estas proveen los mecanismos de reclamación y denuncia para proporcionar reparación en caso de que se vulneren o no se apliquen sus disposiciones.²⁰²

Aunque existe la protección mediante estas leyes, esta solo aplica a la persona inmigrante que cuenta con la documentación requerida por el Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos, que le permite incorporarse a la economía formal. Esta política no incluye a las personas inmigrantes que no cuentan con el permiso de trabajo, a las que se encuentran en un estatus migratorio no autorizado o a las que trabajan en el sector informal remunerado. Estas exclusiones sitúan a las personas inmigrantes con estatus migratorio irregular en una seria situación de vulnerabilidad. Por la situación colonial, Puerto Rico no maneja los recursos humanos y las capacidades técnicas para aplicar esta política, como tampoco tiene la facultad de establecer acuerdos de cooperación con los países emisores, que contemplan protecciones sociales y legales para las personas, así como medidas para evitar la trata de seres humanos.

Al abordar este tema con los grupos focales de cuidadoras encontramos que la remuneración que reciben por los servicios que proveen, no solo se utiliza para cubrir sus necesidades de subsistencia, sino que una parte de ese dinero es dirigido a apoyar y sostener económicamente a sus familias en sus países de origen, como sucede con las mujeres dominicanas. Una de las integrantes del grupo focal de las organizaciones expresó:

[U]na persona que tiene hijos o familiares en la República Dominicana es bien común, verdad, que gran parte de su salario no va a ir a ella, va a ir a apoyar a sus familiares que se quedan en el otro lado. Así es que me parece muy importante

²⁰² Ley Núm. 254-2002, *Ley de la Oficina de Orientación y Servicios a Ciudadanos Extranjeros en Puerto Rico*, <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Estado/254-2002.pdf>; Ley Núm. 69 de 6 de julio de 1985, según enmendada, *Ley para Garantizar la Igualdad de Derecho al Empleo*, https://trabajo.pr.gov/docs/Unidad_Antidiscrimen/Ley_69_Discrimen_Razon_Sexo.pdf; Ley Núm. 100 de 30 de junio de 1959, según enmendada, *Ley Anti discrimen de Puerto Rico*, <https://bvirtualogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/Derechos%20Civiles/100-1959/100-1959.pdf>.

verlo desde esas experiencias individuales, pero también pensarlo, este, como país y reconocer que tenemos una población inmigrante que en su gran mayoría es dominicana y que pues las mujeres dominicanas en Puerto Rico mayormente se dedican a este tipo de trabajo que está mal remunerado y que aun en el mejor escenario que puedan cualificar para algo son situaciones económicas, muy, muy precarias. Así es que yo no me puedo imaginar cuando no se cualifica para nada que entonces la persona terminará aceptando todo tipo de abuso.

Estas cuidadoras expresaron que conocen a otras mujeres inmigrantes que han tenido que recurrir a sus patronos para que les ayuden económicamente con los costos de los procesos ante el Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos. El resultado de esa gestión tiene el efecto de colocarles en una situación de mayor precariedad económica. Una de las integrantes del grupo focal de organizaciones defensoras de derechos de las mujeres indicó:

[A]lgunas personas que sus patronos les han apoyado, por ejemplo, si no les aprueban los “fee waivers”, que eso es algo bien discrecional de inmigración, o si ya están en lo último y les llega la cita de ajuste de estatus y tienen que hacerse unos exámenes médicos que son carísimos, valen más de \$500 por cada persona y si tienen menores es por cada uno de los menores que tengan. Así que a veces pasa que le llega la cita a la persona y el patrono pues le presta ese dinero, que a veces son miles de dólares y después resulta que la persona, pues por unos meses después de esto pues cobra menos, porque se le va descontando del ingreso que va teniendo.

De especial interés resulta la manifestación de una representante de las organizaciones quien indicó:

He venido a aprender que [las tareas de cuidado son] trabajo. Pero la cultura de la ...que vengo de cuidadoras formales e informales que son migrantes, que son dominicanas, eso no era visto como trabajo mientras yo crecía. Eso fue una concepción que ha ido evolucionando con el tiempo y con la capacidad de realmente ser remunerada por el trabajo porque mi mamá fue “home attendant” por más de 20 años y ama de llaves, tanto aquí en Puerto Rico como en Nueva York, entre mis tías, mis primas, etc. Es un trabajo de entrada para la comunidad inmigrante ...

Otra de las representantes de las organizaciones defensoras de derechos de las mujeres explicó la situación de las trabajadoras de cuidados dominicanas.

[L]o que tenemos son mujeres adultas mayores cuidando a personas adultas mayores. . . Yo no estoy viendo a las jóvenes de 20 a 25 años corriendo para los trabajos de cuidado. A menos que tengan otras situaciones, que estén en pobreza, que no tengan estudios superiores, que estén en condiciones migratorias irregulares o precarias. . . Tenemos una población inmigrante que en su gran mayoría es dominicana. . . Las mujeres dominicanas en Puerto Rico mayormente se dedican a este tipo de trabajo que está mal remunerado y que aun en el mejor escenario . . . son situaciones económicas, muy, muy precarias. . . Por ejemplo, si usted se monta en el tren a las 7:00, 7:30 de la mañana y pasa por ciertas estaciones como Torrimar es muy impresionante porque va a ver un montón de mujeres visiblemente negras, dominicanas subiendo y bajando de lo que es el tren.

En las entrevistas de las personas expertas no surgió el tema de las condiciones de trabajo de las personas inmigrantes.

Conclusión sobre el ámbito de política pública 2.3.1

La tabla de puntuación indica que, aunque existe una política para garantizar la igualdad de derechos y protección y los mecanismos de reclamación, esta solo aplica a las personas inmigrantes que cuentan con el permiso de trabajo emitido por el Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos. Las personas inmigrantes que no cuentan con el permiso de trabajo, las que tienen un estatus migratorio irregular o las que trabajan en el sector informal remunerado no cuentan con los derechos y protecciones de ley. Estas exclusiones sitúan a estas personas inmigrantes sin estatus migratorio en una seria situación de vulnerabilidad, que les impide disfrutar de los mismos derechos laborales y protecciones legales que las personas no migrantes, o que las migrantes del sector formal, y son más vulnerables a los abusos y la explotación en su lugar de trabajo. Por ello, aunque existen políticas públicas con un potencial de ser transformadoras, no protegen a todas las poblaciones o la implantación es muy limitada, por lo que el nivel de transformación también lo es. Las políticas públicas no cumplen con el

objetivo de garantizar empleos dignos a las personas migrantes en el sector del trabajo doméstico remunerado.

A continuación, se presenta una tabla con la puntuación, porcentaje y grado de transformación total de la Política 2.3:

Tabla 8 ÁMBITO DE LA POLÍTICA 2.3: PROTECCIONES PARA TRABAJADORAS Y TRABAJADORES INMIGRANTES		
Ámbito de la política/indicador	Puntuación obtenida/ Criterios	Por ciento de puntuación Grado de transformación
2.3.1 Igualdad de derechos y protecciones para las trabajadoras y trabajadores migrantes del sector de los cuidados	4/17	24% Grado de transformación: 2
Puntuación de la política		4/17
Por ciento y Grado en que la política tiene un carácter transformador (0-5)		24% Grado de transformación: 2

ÁMBITO DE POLÍTICA 2.4 Derecho de sindicación²⁰³

El derecho de sindicación de las cuidadoras y cuidadores remunerados y su participación en las asociaciones y cooperativas de trabajadores garantiza la representación en los espacios de toma de decisiones, contribuyendo a promover unas condiciones de trabajo dignas y justas. Esto incluye las decisiones relativas a las leyes que promueven y garantizan la libertad de asociación de las cuidadoras y cuidadores remunerados, así como los mecanismos de diálogo social, la

²⁰³ *Id.* en la pág. 85.

negociación colectiva y la creación de alianzas entre sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil.

Se ha demostrado que la representación, inclusión y participación de las cuidadoras y cuidadores remunerados en los espacios de diálogo social y negociación colectiva tiene impactos positivos, como se ha visto en el mejoramiento de las condiciones laborales, de la salud y la seguridad en su trabajo, y en el cuestionamiento de la discriminación de género y la reducción del riesgo de violencia en el entorno laboral de los cuidados.

Indicador 2.4.1 Derecho de representación y negociación, libertad sindical y derecho a la huelga

Este indicador evalúa el derecho vigente en torno a la sindicación y negociación colectiva, como mecanismos fundamentales para proteger y promover los derechos de todas las trabajadoras y trabajadores, sobre todo en los sectores más propensos a los abusos y la explotación. El personal de cuidados y de trabajo doméstico remunerado tiene obstáculos para participar en los procesos de negociación colectiva y para sindicarse, así como para formar parte de organizaciones y cooperativas de personas trabajadoras, en parte debido a los elevados niveles de informalidad de este sector laboral, pero también a causa de leyes que lo prohíben. A pesar de ello, a nivel internacional existe un considerable movimiento de organizaciones y cooperativas de trabajadoras domésticas y de cuidados desde la aprobación del Convenio 189 de la OIT en 2011.²⁰⁴ En muchos casos se asocian también con movimientos de defensa de la justicia racial y

²⁰⁴ Cooperativa y Mundo del Trabajo #2, Organización Internacional del Trabajo https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_377669.pdf;
Movimiento de trabajadoras del hogar en América Latina, CARE USA, <https://www.care.org/es/our-work/education-and-work/dignified-work/domestic-workers-movement/>

de género. Asimismo, los sindicatos y las organizaciones y cooperativas de personas trabajadoras son espacios muy importantes para promover el liderazgo y la representación de las mujeres. En Puerto Rico no se observa esta tendencia.

Análisis de la puntuación

La investigación evaluó 14 criterios sobre el derecho de representación y negociación, libertad sindical y derecho a la huelga. En total el indicador obtuvo 2 puntos, lo que representa un 14.3% del total de la puntuación posible. Conforme a la métrica establecida en la Tabla de puntuación, un 14.3% que equivale a un grado de transformación de 1. Esto significa que existen políticas públicas al respecto, pero no son transformadoras.

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico²⁰⁵ y las leyes protectoras de los derechos de los y las trabajadoras²⁰⁶ garantizan el derecho a unirse a cooperativas, sindicatos, asociaciones de personas trabajadoras y el derecho a la huelga en el sector público y privado. Sin embargo, la legislación no protege a las personas trabajadoras del sector informal ni a las personas inmigrantes sin autorización de empleo. Las personas empleadas en el servicio público no tienen derecho a la huelga, solo a representación y negociación.

La política incluye mecanismos de reclamación y denuncia para proporcionar reparación a las cuidadoras y cuidadores remunerados, pero no aplica a las cuidadoras o cuidadores no

²⁰⁵ Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto, Artículo II, Sección 16.

²⁰⁶ Ley de relaciones del trabajo para el servicio público de Puerto Rico de 25 de febrero 1998, 3 LPRA §§ 1451 (1998); Ley para garantizar la negociación colectiva, Ley Núm. 9-2021; Ley contra el discrimen en el empleo, Ley Núm. 100 de 30 de junio de 1959, 29 LPRA §§ 146.

remunerados, a los que trabajan en el sector informal, ni a las personas inmigrantes sin autorización de empleo.

Por su situación colonial, Puerto Rico no tiene la facultad para ratificar convenios sobre este tema, como los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo núm. 87, 98, 154 y 189, que pueden mejorar la situación de esta población del sector laboral del país.

Al abordar este tema con los grupos focales de cuidadoras encontramos que, al no contar con el derecho a la organización, sus condiciones de trabajo afectan su salud física, emocional y el tiempo de ocio.

Las cuidadoras de Aibonito explicaron que llega un momento en que la persona que cuida a otra a tiempo completo, sufre lo que se conoce como la *quemazón de la persona cuidadora*. El hacerse cargo de un familiar a tiempo completo, afecta la salud física y emocional de la persona cuidadora. Por eso brindarles un espacio de tiempo para atender sus necesidades les ayuda a sobreponerse de la quemazón.

Las cuidadoras de Loíza reconocen que *la quemazón de la persona cuidadora* les afecta. Expresaron que pasan largas horas en las citas médicas de las personas a su cargo, no cuentan con el apoyo de los familiares de las personas que cuidan para proveer el cuidado y sus parejas no colaboran en las tareas cotidianas del hogar. Catalogaron la cantidad de trabajo que tienen que realizar como una sobredosis.

Nosotros, mi mamá y yo, hemos sido cuidadoras de muchos años. Así que hemos cuidado mucha gente porque la familia siempre viene a caer a nuestra casa. Así que ya estamos como que... bueno, una sobredosis.

Ante esta realidad, las cuidadoras del grupo focal de Aibonito crearon Cuidadoras de la Montaña María Socorro Ortiz, Inc., una organización sin fines de lucro que tiene un programa

llamado Respiro, mediante el cual prestan servicios de cuidados por cuatro horas conforme a la disponibilidad de fondos, para que las personas que cuidan a sus familiares a tiempo completo, tengan un espacio para su autocuidado y relajación. Expresaron que al trabajar con estas familias han notado un cambio tanto en las personas que atienden como en los familiares que cuidan. También puntualizaron que los fondos con los que cuentan para este programa son limitados. Las Cuidadoras de la Montaña ofrecen servicios en tres pueblos, en el área de la montaña de Aibonito y Barranquitas, y en Salinas, pueblo ubicado en la costa del sur.

De otra parte, al indagar sobre el tema de las protecciones laborales en Puerto Rico y su impacto por el proceso de reestructuración de la deuda pública, una de las personas expertas expresó que la Junta de Supervisión Fiscal entiende que parte de los problemas fiscales que enfrentamos es que las protecciones laborales son muy generosas con las trabajadoras y trabajadores:

[P]lan Fiscal no hace ese tipo de alusión. Por el contrario, sí dice que las protecciones laborales que hay en Puerto Rico son muy generosas y que eso es parte de los problemas económicos que tenemos. Dicen pues que en Estados Unidos las leyes laborales son más laxas y por eso Estados Unidos es tan próspero y Puerto Rico no. Así que se utiliza entonces el Plan Fiscal como argumento para impugnar leyes que estén relacionadas con salario. (José Caraballo Cueto, 2022)

Conclusión sobre el ámbito de política pública 2.4.1

Se ha demostrado que la representación, inclusión y participación de las cuidadoras y cuidadores remunerados en los espacios de diálogo social y negociación colectiva tiene impactos positivos, como se ha visto en el mejoramiento de las condiciones laborales, de la salud y la seguridad en su trabajo, y en el cuestionamiento de la discriminación de género y la reducción del riesgo de violencia en el entorno laboral de los cuidados.

Aunque existe una política sobre el derecho de todos los trabajadores y las trabajadoras a unirse a cooperativas, sindicatos y asociaciones de personas trabajadoras, esta no protege a las personas trabajadoras del sector informal y las personas inmigrantes sin autorización de empleo. Por otro lado, las personas empleadas en el servicio público no tienen derecho a la huelga; solo les asiste el derecho a representación y negociación. La política incluye mecanismos de reclamación y denuncia para proporcionar reparación a las trabajadoras y trabajadores, pero no aplica a las cuidadoras o cuidadores no remunerados, a los que trabajan en el sector informal, ni a las personas inmigrantes sin autorización de empleo.

Aunque las políticas podrían contribuir a garantizar unas condiciones de trabajo dignas y justas, que tengan un impacto positivo en las condiciones laborales de salud y seguridad en el trabajo y en la reducción del riesgo de violencia en el entorno laboral, las cuidadoras expresaron que carecen de estos derechos y de la protección gubernamental.

Las cuidadoras de Aibonito explicaron que sufren lo que se conoce como la *quemazón de la persona cuidadora*, que afecta tanto la salud física como emocional de estas. Las cuidadoras de Loíza catalogaron como una *sobredosis* la cantidad de trabajo que causa la *quemazón de la cuidadora*. Para combatir las consecuencias adversas a la salud física y mental de las cuidadoras, las cuidadoras de Loíza reconocieron la necesidad de identificar tiempo de recreación y descanso para poder atender el agotamiento que viene con el trabajo de cuidados. Las protecciones de autocuidado, como lo son las licencias de enfermedad, vacaciones y tiempo de descanso, no están reconocidas para las cuidadoras en el sector informal ni a las inmigrantes sin autorización de empleo.

Ante esta realidad, las cuidadoras de Aibonito crearon un programa llamado Respiro, mediante el cual prestan servicios de cuidados por cuatro horas diarias para que las personas que cuidan a sus familiares a tiempo completo, tengan un espacio para que tomen tiempo para sí.

Resulta necesario puntualizar que, a pesar de la carencia de derechos y protecciones gubernamentales, las cuidadoras de Loíza dedican tiempo a atender las necesidades de otras personas, como a mujeres que han sufrido violencia de género. Estas cuidadoras también proveen vestimenta, alimentos y medicamentos a personas sin hogar. Expresaron que el gobierno no interviene en esos casos pues conoce que hay personas y organizaciones que proveen ayudas a estas poblaciones. Las ayudas y capacitaciones que reciben las ofrecen organizaciones comunitarias como Taller Salud y el Concilio de Salud Integral de Loíza.

Por ello, aunque existen políticas públicas con potencial de ser transformadoras, estas no protegen a todas las poblaciones o su implantación es muy limitada; por lo que el nivel de transformación también lo es. Las políticas públicas no cumplen con el objetivo de garantizar inclusión y participación de las cuidadoras y cuidadores remunerados en los espacios de diálogo social y negociación colectiva. Esto redundaría en el mejoramiento de las condiciones laborales, la salud y la seguridad de estas personas en su trabajo, y en la reducción del riesgo de violencia en el entorno laboral de los cuidados. Además, la organización bajo los sindicatos, las organizaciones y cooperativas de personas trabajadoras son espacios muy importantes que pueden promover el liderazgo y la representación de las mujeres en el ámbito laboral.

A continuación, se presenta una tabla con la puntuación, porcentaje y grado de transformación total de la Política 2.4:

Tabla 9
ÁMBITO DE LA POLÍTICA 2.4:
DERECHO DE SINDICACIÓN

Ámbito de la política/indicador	Puntuación obtenida/ Criterios	Por ciento de puntuación Grado de transformación
2.4.1 Derecho de representación y de negociación, libertad de asociación y derecho a la huelga	2/14	14.3% Grado de transformación: 1
Puntuación de la política		2/14
Por ciento y Grado en que la política tiene un carácter transformador (0-5)		14.3% Grado de transformación: 1

VII. CONCLUSIONES

SECCIÓN 1: TRABAJO DE CUIDADOS NO REMUNERADO

ÁMBITO DE POLÍTICA 1.1 INFRAESTRUCTURAS FÍSICAS DE APOYO A LOS CUIDADOS

En este ámbito se evaluaron las políticas públicas relacionadas a la infraestructura, entre otras la provisión de agua corriente, electricidad y transporte público. Estos servicios esenciales son fundamentales para el cuidado que reciben las personas y para el bienestar y desarrollo personal de las personas cuidadoras.

Las políticas públicas sobre el servicio de agua potable en Puerto Rico enunciadas en legislación y reglamentos, aunque prometen atención a toda la población de forma equitativa no

han logrado cumplirse ni implantarse adecuadamente. Hay comunidades que no reciben el servicio desde la agencia gubernamental establecida para proveerlo, hay comunidades que enfrentan recortes del servicio por días, especialmente las de zonas rurales montañosas y comunidades que viven en condiciones de pobreza. Para ahondar en dicho incumplimiento, la agencia se ha endeudado por encima de lo que puede pagar y el proceso de reestructuración de la deuda ha requerido establecer aumentos en los costos del servicio. El nivel de transformación logrado por las políticas públicas en torno a este servicio esencial es muy bajo. Aunque existen políticas públicas, no se implantan adecuadamente y aunque en su texto son transformadoras, en la práctica son muy limitadas, lo que se agrava por la situación de la deuda pública de la agencia concernida.

El acceso a electricidad en el hogar es uno de los servicios esenciales que más se ha afectado en Puerto Rico. La pobre administración de la agencia creada para prestar el servicio a todo el país, la falta de atención al mantenimiento y a la actualización de la infraestructura necesaria para la prestación del servicio, la acumulación de una deuda impagable, la corrupción y los criterios neoliberales utilizados en los procesos de reestructuración de la deuda de la Autoridad de Energía Eléctrica han creado una situación de inadecuado acceso al servicio y de aumentos insostenibles en el costo. Esta situación afecta de forma excesiva a las personas de escasos recursos económicos, pero también ha tenido un impacto entre las empresas privadas y todas las industrias que se desempeñan en Puerto Rico.

Sobre el indicador de instalaciones y servicios de saneamiento, Puerto Rico ha aprobado legislación y reglamentación que pretende atender las necesidades de saneamiento, en particular sobre los desperdicios sólidos, pero el nivel de transformación es mínimo debido a problemas de

implantación y financiamiento. En particular, los recortes al Fondo de Equiparación destinado a los municipios presentan un serio problema. Es desde los municipios que se atienden las situaciones de emergencia causadas por eventos climáticos en todas las comunidades especialmente las más aisladas. Los alcaldes y alcaldesas, junto al personal que labora en los centros municipales, conocen la forma de acceder prontamente a las comunidades marginadas y aisladas. Delegarles parte de los servicios esenciales que debe proveer el Gobierno generaría una reducción de costos y respuestas más rápidas. El recorte de financiamiento a los municipios amenaza el cierre de, por lo menos, una tercera parte de los 78 municipios del país, lo que imposibilitará o limitará grandemente el servicio de recogido de desperdicios sólidos, entre otros servicios importantes que prestan los municipios.

Por otra parte, resulta lamentable la situación del acceso a la transportación pública en Puerto Rico. Las políticas públicas realmente promueven el que cada persona adquiera un automóvil porque no puede dependerse del transporte público. Además, debido a la condición de isla del país, el 80% de lo que se consume se tiene que trasladar por mar en barcos de la Marina Mercante de Estados Unidos conforme a las leyes de cabotaje. Esto es aplicable tanto los autos como el combustible, los cuales constituyen una partida significativa del presupuesto familiar. Las personas de escasos recursos económicos y las cuidadoras en particular no cuentan con los medios para adquirir un automóvil y proveerle el mantenimiento requerido. Esto implica que tienen que recurrir a vecinos, familiares, desconocidos que transitan por las carreteras o conlleva invertir el poco ingreso que reciben para pagar la transportación que necesitan para llegar a los lugares donde prestan los servicios de cuidado.

En cuanto a las tecnologías y equipos para ahorrar tiempo y trabajo, concluimos que no existen políticas públicas en Puerto Rico que atiendan este asunto. No existen políticas mediante las cuales se provea acceso a equipos necesarios para facilitar las tareas de cuidado de personas con condiciones de salud o para realizar tareas domésticas. No existen políticas que garanticen el acceso a tecnologías o equipos de comunicación.

En fin, a pesar de que pueda existir legislación y reglamentación sobre algunos de los elementos analizados para el ámbito de política 1.1, la implantación es muy limitada. Si tomamos en consideración todos los criterios evaluados que suman 84 y la cantidad de puntuaciones obtenidas que ascienden a solo 15 puntos, esta política recibe un 18% en la evaluación total, por lo que su grado de transformación es solo de 1. Esto significa, que existen políticas públicas sobre las infraestructuras físicas de apoyo a los cuidados, pero no son transformadoras.

ÁMBITO DE POLÍTICA 1.2 SERVICIOS DE CUIDADOS

En este ámbito evaluamos los 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, en atención a la situación particular de Puerto Rico donde se han exacerbado situaciones que afectan particularmente a las mujeres, a las personas vulnerables, como el estudiantado de educación especial y a las personas de la comunidad LGBTIQ+ , el grupo de investigadoras de InterMujeres añadió los siguientes indicadores al ámbito de la política pública de cuidados: 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.

Sobre los servicios de cuidado de salud concluimos que, aunque en Puerto Rico existe legislación y política pública sobre los servicios de cuidado de la salud su nivel de transformación es muy limitado. El plan de salud del gobierno, aunque en principio tenía el objetivo de que las personas de escasos recursos o con recursos económicos limitados recibieran la misma calidad de cuidado de salud que las personas con seguros de salud privados, esta política ha resultado ineficiente e insuficiente. El plan de salud del gobierno no garantiza la prestación de servicios esenciales a todas las personas con necesidades de estos servicios ni se proveen medidas de prevención para toda la población. Para poder recibir los limitados servicios de salud del gobierno las personas tienen que cualificar de acuerdo a sus ingresos y composición familiar. Esto excluye a las personas que trabajan cuyos ingresos sobrepasan las métricas limitadas de cualificación del plan de salud del gobierno. Las personas que no cualifican pero que no generan suficientes ingresos, se enfrentan a grandes dificultades para poder adquirir pólizas de seguros de salud privados y permanecen como parte del segmento de la población no asegurada en el país. También se documentó en esta investigación que existe un racionamiento en la prestación de servicios de salud y adquisición de medicamentos a través del plan de salud gubernamental. No existe evidencia de que esta “reforma de salud” que data del 1993 haya producido mejores resultados en la salud de la población de Puerto Rico. Se documenta también la insuficiencia de fondos para atender a toda la población y que el sistema público de salud está administrado por tres aseguradoras privadas. No hay datos acerca de la calidad de los servicios de salud del gobierno y, a pesar de que hay estudios que recomiendan que se evalúe la

posibilidad de mover el sistema hacia uno con un plan de salud universal, con el gobierno como el pagador único, estas iniciativas permanecen solo como proyectos de ley o medidas aspiracionales.

Nuestra conclusión sobre las políticas relacionadas a servicios de atención y educación de la primera infancia (0-4 años) es que, existen políticas al respecto y son transformadoras, pero de manera limitada. A pesar de que en Puerto Rico existe legislación y reglamentación, además de que hay un departamento del gobierno con varias administraciones que comparten responsabilidades para la ejecución de los servicios de atención y educación de la primera infancia, los mismos resultan insuficientes e ineficientes. Tampoco se evidencia que se ofrecen los servicios o impactan a todas las personas que los necesitan para que realmente cumpla su función de proveer para la redistribución del cuidado de trabajo hacia el gobierno. No hay datos que evidencien que se está beneficiando particularmente a las mujeres cuidadoras no remuneradas para que estas puedan entrar o continuar en el mercado de empleo, luego del nacimiento de su prole. No existe evidencia de que estos servicios en Puerto Rico estén dirigidos de alguna forma a relevar el trabajo de cuidados no remunerado de las personas y que se ofrezcan a las poblaciones excluidas. Los datos recopilados sobre este indicador demuestran que el gobierno carece de suficientes recursos para poner en vigor esta política para que beneficie a toda la población.

Por otro lado, aunque en Puerto Rico existen políticas sobre los servicios de cuidado y educación de estudiantes de 5-15 años, y de acuerdo con los criterios evaluados, las mismas son transformadoras, esto es de manera limitada. A pesar de que la Constitución de Puerto Rico garantiza una educación primaria y secundaria libre y accesible, se cuenta con un Departamento

de Educación y existe legislación y reglamentación, muchas escuelas públicas confrontan problemas en sus infraestructuras y carecen de los recursos humanos y físicos para su operación. Las causas de esta situación pueden atribuirse a los huracanes, los terremotos, la crisis fiscal y la mala administración de los recursos y presupuesto para la educación. A la altura del 2023 existen un sinnúmero de escuelas inoperantes porque no han sido reparadas y constituyen un riesgo a la vida humana.

En la reorganización provocada por el cierre de escuelas, los mayores impactados han sido precisamente los y las estudiantes que tuvieron que migrar a otras escuelas. Y en las situaciones en que se carecía o carece de transportación escolar, ocasionó u ocasiona disloques familiares ante las distancias apartadas de sus comunidades donde se han reasignado a estudiantes. Las familias en muchos pueblos se ven precisadas a buscar opciones de transportación para que sus menores de 5-15 años puedan permanecer en el sistema escolar público. Para muchas de estas familias no hay alternativas de educación privada por los costos de estas, sumado a otras situaciones de precariedad que enfrentan. La pandemia exacerbó la situación familiar que implicó para muchas mujeres tener que permanecer en el hogar para cuidar a sus hijos e hijas y supervisar las interacciones y tareas que conllevó la educación a distancia.

Complica la situación respecto a este indicador, al igual que otros analizados en esta investigación, la falta de datos generales o desglosados sobre la aplicación de la política con indicadores y metas para la población en general de estudiantes de 5-15 años. No es posible corroborar cuál ha sido el impacto de esta política sobre los y las estudiantes y las personas encargadas de su cuidado. Esta falta de datos, informe o análisis nos impide concluir si la política, tal cual está en las leyes y reglamentos, tiene o ha tenido algún impacto sobre la

población que pretende beneficiar. El análisis de los datos recopilados sobre este indicador demuestra que el gobierno no cuenta con los recursos necesarios para poner en vigor esta política para que beneficie a toda la población.

Concluimos que en Puerto Rico existen políticas sobre los servicios de cuidado y educación de estudiantes con diversidad funcional y de acuerdo con los criterios evaluados las mismas son transformadoras, pero de manera muy limitada. Para este indicador, además de la Constitución de Puerto Rico que garantiza una educación primaria y secundaria libre y accesible, aplicable a los y las estudiantes con diversidad funcional, se cuenta con un Departamento de Educación y existe legislación y reglamentación. Sin embargo, las leyes antes citadas y sus reglamentos no contienen referencia alguna a los sectores informales como el del cuidado no remunerado.

Según indicado antes, no hay información disponible que permita evaluar que se haya incrementado el presupuesto para esta política o para concluir si la asignación presupuestaria es suficiente para atender la necesidad de servicios. A pesar de que existe la política y el gobierno es el principal responsable de implantarla, tampoco se evidencia que la política tiene o ha tenido un impacto positivo en la redistribución del trabajo de cuidados no remunerados. Al analizar los datos recopilados sobre este indicador concluimos que el gobierno no cuenta con los recursos necesarios para poner en vigor esta política para que beneficie a toda la población necesitada de los servicios.

En Puerto Rico tenemos políticas sobre los servicios de cuidados para adultos mayores y según los criterios evaluados, estas políticas son transformadoras, pero de manera limitada. Existe protección constitucional de la dignidad de todas las personas, existe legislación y

reglamentación específica, tenemos departamentos y agencias gubernamentales encargadas de implantar estas políticas en beneficio de las personas adultas mayores. Sin embargo, hay una falta de información acerca de la calidad y cantidad de los servicios que provee el gobierno para el beneficio de las y los adultos mayores. Lo que se documenta es que son insuficientes los servicios que se prestan para la cantidad de la población en el grupo de adultos mayores.

No hay información disponible que permita analizar adecuadamente los presupuestos con los que cuentan las agencias mayormente encargadas de estas políticas (Departamento de la Familia y Oficina del Procurador de las Personas de Edad Avanzada). Lo que se observa del presupuesto y las actividades que realizan es que son insuficientes si consideramos que al 2020 había alrededor de 880 mil personas de 60 años o más.

De las leyes y reglamentos aplicables a estas políticas no surge la responsabilidad del gobierno de asumir activamente la responsabilidad por los adultos mayores. Además, en días recientes la prensa ha reseñado situaciones de abandono de adultos mayores en Puerto Rico en hospitales y hogares de cuidado.²⁰⁷ Esto, indudablemente agudiza la crisis de la falta de recursos para atender esta población y poder representar un respiro, especialmente para las mujeres que son las que mayormente se dedican a prestar los cuidados a las personas adultas mayores. A su vez, esto afecta la posibilidad de las mujeres de obtener y mantener trabajos remunerados y, en aquellas que puedan pagar por servicios de cuidado, se afectarán sus propios recursos para su vida cotidiana y su futuro.

²⁰⁷ Ayeza Díaz Rolón y Glorimar Velázquez, EL VOCERO, 15/03/2023, *Aumenta la cifra de adultos mayores en el olvido: Familia atiende más casos de abandono en los hospitales y pide un aumento de fondos*, https://www.elvocero.com/gobierno/agencias/aumenta-la-cifra-de-adultos-mayores-en-el-olvido/article_a7264cf0-c2cf-11ed-9fac-9bbec4d8df6d.html. Véase también, Felipe Gómez Martínez, Wapa.TV, julio 16, 2023, *Incrementan los casos de abandono a envejecientes*, https://wapa.tv/noticias/locales/incrementan-los-casos-de-abandono-a-envejecientes/article_b9eed008-243d-11ee-8d6b-f3e99cde1d0c.html.

A pesar de que en Puerto Rico tenemos políticas sobre los servicios de cuidados para personas con necesidades especiales, estas políticas son transformadoras, pero de manera limitada. Sobre este tema identificamos un sinnúmero de leyes y reglamentos en los que a manera parcelada se siguen identificando y añadiendo derechos y formas de viabilizarlos. También en Puerto Rico hay varias agencias o dependencias gubernamentales que comparten responsabilidades para la implantación de la política.

No hay información disponible que permita corroborar que en efecto se cumple con las metas y objetivos de la política pública. Tampoco hay datos que documenten la calidad de los servicios y si realmente están llegando a las poblaciones y sectores más desventajados. Unido a esto, no es posible confirmar si en efecto la política está cumpliendo la función de redistribuir la responsabilidad del trabajo de cuidados de personas con necesidades de cuidado especial hacia el ente gubernamental.

La información y los datos disponibles sobre la población con necesidades de cuidado adicionales y sobre los presupuestos demuestran que no hay fondos suficientes para atender adecuadamente a las personas que deberían beneficiarse de esta política. Al parecer tampoco se cuenta con los recursos humanos y técnicos necesarios para la provisión de los servicios y asegurar el acceso y la calidad de estos.

En Puerto Rico, contamos con un marco constitucional que protege los derechos sexuales y reproductivos y existe legislación y reglamentación que incluye, como parte de otros servicios de salud, los de salud sexual y reproductiva realmente. Sin embargo, no existe una política pública exclusivamente para estos servicios. Las políticas existentes en esta área de la salud, de acuerdo con los criterios de evaluación, son transformadoras, pero de manera muy limitada.

Los servicios de salud sexual y reproductiva que ofrece el gobierno a través del Plan Vital no están disponibles para todas las personas, solamente para las que cualifiquen de acuerdo con los criterios de elegibilidad económica establecidos. Esto, como en el caso de los servicios de salud en general, excluye a personas que trabajan pero que exceden los límites permisibles de ingreso para contar con el beneficio del plan de salud gubernamental. El problema es que estas personas tampoco pueden adquirir un seguro de salud privado por los costos excesivos de estos.

Los servicios de salud sexual y reproductiva que ofrece el gobierno a través del Plan Vital son limitados. Por ejemplo, en el caso de abortos solamente el Estado cubre aquellos que cumplen con los requerimientos del uso de fondos del gobierno de Estados Unidos, o sea, en situaciones de agresión sexual, incesto o si la vida o la salud de la persona gestante se encuentre en peligro. Tampoco el plan del gobierno de Puerto Rico cuenta con una amplia gama de métodos anticonceptivos accesibles para sus beneficiarias. No existe ninguna garantía de que los servicios de salud sexual y reproductiva están disponibles y son accesibles para toda la población porque no existe una política pública específica que los garantice. Los servicios de salud sexual y reproductiva que no son provistos por el gobierno son privados y no están accesibles a los grupos de bajos ingresos. Además, están limitados los servicios. Cuando el estado provee el servicio de aborto solamente lo hace en el Hospital Universitario que es del Departamento de Salud. Las personas que requieren el servicio y el Estado no se los provee, se ven precisadas a acudir a una de las cuatro clínicas privadas en el área metropolitana y costearlo con sus propios recursos.

No hay información que permita evaluar si los servicios de salud sexual y reproductiva que ofrece el gobierno son suficientes para atender la necesidad de estos servicios. Tampoco se encontró que el gobierno incluyera alguna partida en el presupuesto del Departamento de Salud

para atender la salud sexual y reproductiva, más allá de la referencia a la prevención de enfermedades e infecciones de transmisión sexual.

A pesar de que el Consejo Multisectorial de Salud presentó su informe *Basta ya de Parchos* el 31 de octubre de 2016, en el que se recomendó que se considerara un modelo de salud universal en donde el estado sea el pagador único, hasta el presente solamente hay unos proyectos de ley en trámite que consideran esta recomendación. En el área de salud sexual y reproductiva, además del plan de salud del gobierno y las oficinas o centros de salud privados, hay otros centros de salud que operan con fondos otorgados por el gobierno de Estados Unidos, pero ofrecen servicios de salud sexual y reproductiva muy puntuales, como por ejemplo retrovirales, métodos anticonceptivos y servicios de prevención.

La situación fiscal de Puerto Rico y la intervención de la Junta de Supervisión Fiscal en los presupuestos impactan el área de los servicios de salud en general y de los servicios de salud sexual y reproductiva también. Esto dificulta que el gobierno pueda contar con los recursos humanos y técnicos para la provisión de estos servicios y asegurar su acceso y calidad.

Respecto a los servicios de prevención, intervención y protección contra la violencia de género, Puerto Rico cuenta con el marco constitucional que protege los derechos de las mujeres y de todas las personas que puedan ser objeto de esta. Existe legislación, reglamentos, hay órdenes ejecutivas y protocolos. También se cuenta con una agencia especializada que es la Oficina de la Procuradora de las Mujeres. A pesar de todo este andamiaje legal, como ocurre con otros indicadores en el ámbito de los servicios de cuidado que analizamos antes, gran parte de los problemas son la implantación efectiva de estas políticas. Las políticas existentes en esta área, de acuerdo con los criterios de evaluación, son transformadoras, pero de manera limitada.

El gobierno carece de los recursos necesarios y suficientes para poder implantar adecuadamente esta política pública. No encontramos métricas con objetivos, metas e indicadores ni informes en los que se evalúe la efectividad de las medidas que se implantan. No es posible corroborar si en efecto se está alcanzando a toda la población vulnerable y necesitada de las medidas protectoras contra la violencia de género. No podemos corroborar si las personas que se dedican a los trabajos de cuidado no remunerados están protegidas adecuadamente en nuestra sociedad contra la violencia de género. Las propias cuidadoras narraron situaciones en las que ellas mismas tienen que protegerse o proteger a otras. Las personas expertas coincidieron en que no existen los recursos humanos cualificados necesarios y que las agencias encargadas de la implantación de esta política se han visto y se verán limitadas en sus asignaciones presupuestarias y en el reclutamiento del personal necesario.

Las estadísticas provistas por el Observatorio de Equidad de Género corroboran que las situaciones de violencia de género contra las mujeres y las personas trans han ido en aumento. Añadimos a esto la falta de iniciativa del gobierno en implantar la perspectiva de género en las escuelas y en los centros de trabajo de manera que en nuestro país se pueda cultivar una cultura de respeto a la diversidad, a la inclusión y desarrollar una ética de equidad. El estudio de este indicador particularmente ha permitido corroborar lo mucho que nos queda por hacer como sociedad para prevenir las nefastas consecuencias de la violencia de género.

Para la política de servicios de cuidado se evaluaron 157 criterios distribuidos entre los 8 indicadores de la tabla de puntuación. El total de la evaluación fue 65.5 puntos de 157 criterios para un 41.7%, lo que implica, un grado de transformación de 3. Esto significa que, en cuanto a

los servicios de cuidado en Puerto Rico, existen políticas públicas con potencial de ser transformadoras, pero la implantación es limitada y el nivel de transformación también lo es.

Entre los indicadores se encontraron diferencias que consideramos importante resaltar. Tres indicadores de esta política obtuvieron una puntuación de 2. Estos fueron los indicadores de: servicios públicos de salud, servicios de cuidados y atención de estudiantes con diversidad funcional y servicios de salud sexual y reproductiva. Esa puntuación de 2 implica que, aunque existen políticas públicas con potencial de ser transformadoras, estas no protegen a todas las poblaciones o la implantación es muy limitada, por lo que el nivel de transformación también lo es. Los otros indicadores de servicios de cuidado obtuvieron una puntuación de 3, al igual que la calificación final del ámbito de políticas de cuidado. Estos fueron: servicios de atención y educación de la primera infancia (0-4 años); servicios de cuidado y educación de estudiantes (5-15 años); servicios de cuidados para personas mayores; servicios de cuidados para personas con necesidades adicionales y servicios de prevención, intervención y protección contra la violencia de género.

ÁMBITO DE POLÍTICA 1.3 PRESTACIONES SOCIALES RELACIONADAS A LOS CUIDADOS

El ámbito de política 1.3 aborda 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.

El análisis que realizamos con respecto a la protección en el retiro para personas que realizan trabajo de cuidados no remunerado nos llevó a concluir que no existen políticas públicas en Puerto Rico para ofrecer protecciones sociales para personas que realizan este tipo de trabajo. La situación se agrava con las medidas de austeridad impuestas por la Junta de Supervisión Fiscal. Estas medidas limitan las prestaciones sociales para personas con trabajos formales y de esta forma desplazan la responsabilidad del cuidado y su carga en las mujeres.

La falta de protecciones sociales para las personas encargadas de trabajos de cuidado no remunerados las coloca en una situación mayor de vulnerabilidad. La sobrecarga de trabajo, la ausencia de tiempo por enfermedad o vacaciones afectan la salud física y mental de estas mujeres quienes tampoco cuentan en su mayoría con servicios de salud dignos y apropiados.

Evaluamos si existen programas de transferencias de dinero, prestaciones en efectivo o créditos fiscales que podrían recibir las personas con responsabilidades de cuidado no remuneradas. Concluimos que no existen políticas públicas en Puerto Rico con respecto a transferencias monetarias relacionadas con los trabajos de cuidado no remunerado. Esta información es confirmada por los grupos focales de cuidadoras, quienes no perciben ayuda alguna del gobierno con respecto a los cuidados. La situación se agrava con las medidas de austeridad impuestas por la Junta de Supervisión Fiscal, particularmente con los recortes presupuestarios a los municipios.

La alimentación de muchos niños y niñas en Puerto Rico depende de las dos comidas que reciben en los comedores escolares. Los comedores escolares no solo proveen servicio durante el período escolar, sino también durante el verano. Además, esto implica una reducción en los

costos de comprar de alimentos y en el tiempo de preparación de alimentos para las personas encargadas de los cuidados de las personas menores de edad.

El programa de comedores escolares funciona principalmente con fondos provistos por el gobierno de Estados Unidos. Por tal razón, la puntuación obtenida es 0 porque no es una política pública del gobierno de Puerto Rico. Sin embargo, este programa es implementado por el Departamento de Educación. Las medidas de austeridad impuestas por el Plan Fiscal han implicado el cierre de cientos de escuelas en el país. Además, la reducción al presupuesto en el Departamento de Educación y el recorte de empleos públicos afecta negativamente el acceso a estos programas. En la medida en que hay menos escuelas y menos empleados o empleadas, el acceso a dos comidas al día para la niñez de Puerto Rico se disminuye.

En Puerto Rico no existen políticas públicas sobre creación de empleos para ofrecer ingresos o subsidios de alimentación a personas en condición de pobreza. De hecho, por decreto de la Junta de Supervisión Fiscal los programas de asistencia nutricional tendrán requerimientos de empleo. No obstante, no existe en estos momentos evidencia alguna de que estos requerimientos vendrán acompañados de programas nacionales sobre creación de empleos o programas de adiestramiento e inserción laboral.

Existe un programa a nivel municipal que ayuda en los trabajos de cuidado. Se trata del programa de amas de llaves. Este programa emplea a cuidadoras para ofrecer servicios a personas con necesidades de cuidado y representa una fuente de ingresos a las mujeres que realizan labores de cuidado. Además, tiene un impacto en el tiempo de las personas que tienen la responsabilidad de cuidar a sus familiares y en el costo de tales servicios. Sin embargo, estos

programas son cada vez más escasos debido a los recortes presupuestarios a los municipios impuestos por el Plan Fiscal.

En fin, la puntuación obtenida en los cuatro indicadores que se evalúan en este ámbito de política evidencia que Puerto Rico no cuenta con políticas públicas que atiendan la situación económica o las condiciones de trabajo de las personas que tienen responsabilidades de cuidado no remunerado. Como se ha discutido anteriormente, estas responsabilidades recaen principalmente sobre los hombros de las mujeres a costa de su salud, posibilidad de empleo y bienestar.

Las medidas de austeridad impuestas por la Junta de Supervisión Fiscal empeoran la situación al establecer recortes en programas municipales como el de ama de llaves o el cierre de escuelas, que a su vez impide el acceso a alimentación gratuita para la niñez en Puerto Rico. La privatización de los cuidados implica que el gobierno se libera de su responsabilidad social de cuidar a las personas enfermas, con diversidad funcional, envejecidas o en edades tempranas. Esta responsabilidad recae en las mujeres, en particular en las mujeres pobres, negras e inmigrantes, quienes asumen los trabajos de cuidados para familias con capacidad económica y quienes a su vez tienen que asumir estas responsabilidades en sus propias familias por carencia de dinero para sufragar esos servicios.

En este ámbito de política se evaluaron cuatro (4) indicadores que consistieron en un total de 80 criterios. Todos los criterios obtuvieron una puntuación de 0 por lo que el grado de transformación es 0 también. En fin, nuestra evaluación es que en Puerto Rico no existen políticas públicas que atiendan el tema de prestaciones sociales relacionadas a los cuidados.

ÁMBITO DE POLÍTICA 1.4 LUGARES DE TRABAJO QUE APOYAN LOS CUIDADOS

En este ámbito evaluamos las políticas públicas que proveen apoyo a los cuidados en el lugar de trabajo, que favorecen la conciliación entre la vida personal y la laboral, que pueden contribuir a mejorar el equilibrio entre el trabajo remunerado y las responsabilidades de cuidados no remuneradas.

Aunque existe una política nacional por licencia remunerada por enfermedad, la reforma laboral más reciente redujo el número de días requerido por ley. Por otra parte, la legislación no incluye compensación para el sector informal y en el caso de las trabajadoras y trabajadores a tiempo parcial en el sector público y privado se aplica de forma reducida y limitada. La política pública tampoco contempla un concepto amplio de la familia (por ejemplo, la familia extendida), a las parejas no casadas y a las relaciones LGBTIQ+ para la concesión de la licencia por enfermedad. Por ello, aunque existe una política pública su ámbito de transformación es limitado. Esta no contribuye a establecer un equilibrio entre el trabajo remunerado y las responsabilidades de cuidados no remunerados. Tampoco abona a promover el cuidado a familiares enfermos o de edad avanzada. Esto afecta el derecho al autocuidado de las cuidadoras cuando estas, sus familiares u otras personas dependientes enferman.

La situación se agrava con las políticas neoliberales del gobierno y las medidas de austeridad impuestas por la Junta de Supervisión Fiscal, que han tenido un impacto negativo en la reforma laboral más reciente. Estas políticas de austeridad afectan más a las mujeres pues tienen mayores obligaciones en el cuidado de sus hijos e hijas y de otras personas.

Aunque existen políticas públicas sobre licencia remunerada por maternidad y paternidad, solo cubren un periodo de descanso corto a las personas que trabajan en el sector

público. Estas licencias no son extensivas a la empresa privada ni al sector informal de trabajo ni a quienes rinden servicios como contratistas independientes. Además, aunque esta licencia se puede conceder por complicaciones prenatales o posteriores al parto, parto prematuro, o muerte de la criatura previo a finalizar el periodo de la licencia, no está disponible en caso de gestación por subrogación o por algún otro método de reproducción asistida. En el caso de un aborto los requisitos para obtener la licencia podrían resultar onerosos para la madre trabajadora.

La política no favorece un balance adecuado entre la vida personal y la laboral, ni aporta a mejorar el equilibrio entre el trabajo remunerado y las responsabilidades de cuidados no remuneradas. Esta política pública tampoco promueve la redistribución del trabajo por género pues no incentiva ni apoya el rol igualitario por parte de los hombres como proveedores de cuidados. La licencia por paternidad es más limitada que la concedida a las madres obreras. Esta provee un período de tiempo de descanso de solo 15 días a empleados públicos. La política tampoco incide en la reducción de la brecha salarial por género ni a que las mujeres tengan acceso seguro a empleo a tiempo completo.

Aunque existen políticas públicas para establecer horarios flexibles de trabajo, estas solo se aplican al sector privado. Las trabajadoras y trabajadores del sector público no se benefician de estas políticas, excepto aquellas personas que trabajen en agencias o instrumentalidades gubernamentales dedicadas a empresas agrícolas industriales. Además, estas políticas no reconocen el teletrabajo, ni los hogares como lugar de trabajo, aspecto que beneficiaría a las personas que tienen que proveer cuidados a sus familiares y otras personas dependientes. Tampoco plantea la intención de abordar el trabajo de cuidados no remunerado que prestan las personas que trabajan asalariadamente. La política no provee un balance saludable entre el

trabajo remunerado y el trabajo de cuidados no remunerado, ni reduce la pobreza de tiempo de los trabajadores y trabajadoras. Tampoco reconoce la posibilidad de realizar el trabajo desde espacios alternativos al lugar de trabajo para que las personas trabajadoras tengan oportunidades de conciliar sus distintas responsabilidades laborales y de cuidados.

El acceso al servicio de los centros de cuidados para la niñez preescolar en los centros de trabajo del sector público se ha limitado por la falta de fondos para su administración y funcionamiento, provocando que los y las trabajadoras se vean obligadas a costear el servicio privado. Por otro lado, en el sector privado no se reconoce ninguna obligación de proveer esta prestación. Las políticas de austeridad impiden que los padres y las madres concilien sus responsabilidades de trabajo asalariado y las del cuidado no remunerado, como tampoco logra la redistribución del trabajo de cuidados desde las familias al sector privado y al gobierno.

Existe una política nacional que garantiza que se pueda disponer de tiempo para dar el pecho o extraer la leche durante la jornada laboral, sin riesgo de penalización económica o en cuanto al número de horas trabajadas. Esta política pública cobija a las empleadas de empresas privadas o públicas, así como las empleadas de municipios. Sin embargo, las facilidades de almacenamiento solo se exigen a entidades públicas. Por ello, aunque existe una política pública su ámbito de transformación es limitado, que afecta la reincorporación al trabajo remunerado.

Existen políticas públicas de prevención de la discriminación, el acoso y la violencia por razones de género en el lugar de trabajo remunerado y estas proveen para la creación de mecanismos de reclamación y denuncia para proporcionar reparación en caso de que se vulneren o no se apliquen sus disposiciones. Sin embargo, la alta gerencia de las agencias

gubernamentales obligadas a supervisar e implantar la política pública han expresado que no cuentan con los recursos suficientes para ejercer su función.

La falta de fondos o recursos para implantar la política pública ha tenido un impacto adverso en los servicios que ofrecen y en la calidad de los mismos. Esto se refleja en la opinión de las cuidadoras cuando expresan desconfianza en el gobierno para atender sus situaciones. Para ellas el gobierno no es la respuesta ante las situaciones de violencia que experimentan. Las cuidadoras han aprendido a auto protegerse y a recurrir a las organizaciones de mujeres en búsqueda de asistencia.

Por lo que concluimos que, aunque la política se diseñó con el objetivo de transformar las normas de género relativas a la discriminación, acoso y violencia por razones de género en el lugar de trabajo, estas no han producido una reducción de su incidencia para las cuidadoras, afectando así sus responsabilidades de cuidados no remunerado. Por ello, el grado de transformación de estas políticas públicas es limitado.

En este ámbito de política se evaluaron seis (6) indicadores que consistieron en un total de 112 criterios. La puntuación obtenida fue de 29.4% lo que constituye un grado de transformación de 2. Al considerar los indicadores de forma agregada se puede concluir que el nivel de transformación para el ámbito de políticas que apoyan los trabajos de cuidados no remunerados de las personas trabajadoras asalariadas es 2. Esto implica que aunque estas políticas cuentan con un potencial para ser transformadoras, todavía no protegen a todas las poblaciones o su implantación es muy limitada.

SECCIÓN II – TRABAJO DE CUIDADOS REMUNERADO

ÁMBITO DE POLÍTICA 2.1 CONDICIONES LABORALES Y POLÍTICAS SALARIALES

El ámbito de política pública 2.1 busca evaluar las desigualdades que experimentan las personas que se dedican al trabajo de cuidados remunerado. En la mayoría de los países, las protecciones laborales y las políticas salariales no incluyen a las personas que se dedican al trabajo asalariado. En este ámbito se evaluaron políticas como jornada laboral, salario mínimo, licencias por enfermedad, maternidad, lactancia, protecciones para el retiro y el desempleo.

Existen políticas públicas en Puerto Rico sobre el salario mínimo, pero estas no protegen directamente a muchas de las personas que se dedican al trabajo de cuidados remunerado. La mayoría de las personas que se dedican a este tipo de trabajo lo hacen en escenarios informales, en casas particulares donde no llega la cubierta de estas políticas. No solo las propias leyes y reglamentos excluyen de su aplicación a contratistas independientes, sino que la realidad de muchas de estas personas es que ni siquiera cuentan con un contrato que regule su salario por hora. Muchas reciben una compensación fija por días completos. Otras reciben compensación en especie como alojamiento o comida.

También existen políticas públicas en Puerto Rico sobre igualdad salarial. No obstante, estas políticas no protegen a las personas que se dedican a los trabajos de cuidado en el sector informal. Estas personas, en su mayoría mujeres que viven en condiciones de pobreza e inmigrantes, hacen acuerdos informales con familias particulares. Muchos de estos acuerdos incluyen trabajos domésticos no especificados. Estas trabajadoras tienden a recibir menos compensación por hora y no se le da valor real al trabajo que realizan. Por encontrarse fuera de

las protecciones legales, estas personas tampoco tienen a su disposición mecanismos de reclamación y no figuran en las estadísticas oficiales del gobierno.

Las políticas públicas sobre jornada de trabajo existentes en Puerto Rico no protegen particularmente a un grupo considerable de personas que se dedican al trabajo de cuidados. Las personas que trabajan en el sector informal, de forma ocasional, contratistas independientes o que no cuentan con ningún contrato, están desprotegidas. Es de particular preocupación la falta de protección a las personas que viven o pernoctan en el hogar donde trabajan. Aunque la *Carta de Derechos de Empleados y Empleadas* en el Servicio Doméstico tiene unas disposiciones específicas para este tipo de empleada, como indicáramos anteriormente, esta ley excluye directamente a las personas empleadas de forma ocasional o en el sector informal. Esto permite que estas personas, muchas de ellas inmigrantes, no tengan mecanismos de reclamación ante prácticas abusivas de sus patronos y estén sujetas a jornadas de trabajo excesivas.

Concluimos que la mayoría de las personas que se dedican al trabajo de cuidados remunerado no cuentan con protecciones sociales como licencias por enfermedad, vacaciones, protección en caso de incapacidad, licencias de maternidad o cobertura ante accidentes del trabajo. Aunque existen políticas públicas sobre estos temas, estas en su mayoría no cubren a las personas que se dedican al trabajo de cuidados de manera informal. Esto coloca a estos grupos en una situación particular de vulnerabilidad.

Con respecto al trabajo infantil, identificamos que existen políticas específicas en Puerto Rico que prohíben el trabajo infantil en algunas operaciones lucrativas y regulan otros tipos de trabajos. No obstante, no existe data que confirme que estas políticas se estén fiscalizando,

particularmente en el caso de menores de edad inmigrantes que trabajen de manera informal en hogares particulares.

En el ámbito de política pública 2.1 evaluamos las desigualdades que experimentan las personas que se dedican al trabajo de cuidados remunerado. En Puerto Rico existen disposiciones constitucionales y múltiples leyes y reglamentos en torno al trabajo que incluyen protecciones sociales, tales como jornadas de trabajo definidas, licencias por enfermedad, vacaciones, protecciones ante accidentes en el empleo, licencias de maternidad y retiro. No obstante, la mayoría de estas protecciones legales al trabajo no aplican a los trabajos de cuidado, en particular en el sector informal. La falta de protecciones en el trabajo impide que las personas cuidadoras tengan un trabajo digno y las coloca en un estado de vulnerabilidad mayor. Es de particular preocupación la condición en la que se encuentran las mujeres y niñas inmigrantes, quienes por lo general trabajan sin un contrato definido. Es de particular importancia mencionar que la falta de datos desglosados del gobierno impide hacer un análisis cabal del impacto de estas medidas en el sector de trabajos de cuidados, particularmente en el trabajo informal.

Se evaluaron cinco indicadores y un total de 79 criterios. Nuestra evaluación arrojó una puntuación total de solo 27 puntos. El grado de transformación correspondiente a las condiciones laborales y políticas salariales en relación con el trabajo de cuidados remunerado es 2, lo que 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.

ÁMBITO DE POLÍTICA PÚBLICA 2.2 NORMATIVAS DEL LUGAR DE TRABAJO

En el ámbito de políticas públicas sobre normativas del lugar de trabajo se evaluaron políticas públicas relacionadas a la salud y seguridad en el trabajo, a la protección contra la discriminación, el acoso y la violencia por razones de género en el lugar de trabajo y a los mecanismos de denuncia e inspecciones en el lugar de trabajo. La evaluación prestó atención a la aplicación de estas normativas al trabajo de cuidados remunerado.

Son pocas o inexistentes las políticas públicas sobre salud y seguridad en el trabajo aplicables específicamente a las personas que se dedican a proveer servicios de cuidado de forma remunerada. Las pocas que podrían ser aplicables se han establecido para el trabajo doméstico y excluyen el trabajo informal y limitan su aplicación cuando el servicio se presta en residencias privadas. El proceso de reestructuración de la deuda pública, enmarcado en una visión neoliberal dirigida a aumentar los ingresos gubernamentales y reducir los servicios que presta el gobierno, han afectado y continuarán afectando la salud y la seguridad del trabajo de cuidados remunerado. El nivel de transformación logrado por las políticas públicas en torno a este indicador es de 2 y las pocas políticas públicas que podrían aplicar no se implantan adecuadamente.

Existen políticas con respecto a la protección frente a la discriminación, el acoso y la violencia por razones de género en el lugar de trabajo. De la exposición de motivos de las leyes contra la discriminación y la violencia de género en el lugar de trabajo surge la intención legislativa de atender y transformar las normas sociales de género. Sin embargo, no se han hecho disponibles por el gobierno las pruebas sobre la reducción de la incidencia de estas prácticas ejercidas contra las personas cuidadoras. No contamos con datos sobre las querellas o incidentes de violencia hacia las cuidadoras y cuidadores, a pesar de que las cuidadoras indican confrontar

diversos tipos de violencia mientras realizan sus tareas. De otra parte, los criterios neoliberales utilizados en los procesos de reestructuración de la deuda pública han creado una situación de inadecuada implantación de las políticas públicas debido a la reducción de personal y la pérdida de personal con conocimiento especializado que ha decidido dejar su trabajo, jubilarse o trasladarse a Estados Unidos donde devengan mejores salarios.

Existe legislación y reglamentación que pretende atender las necesidades de salud, seguridad, trabajo digno y equitativo, pero el nivel de transformación es mínimo debido a problemas de operación, implantación y financiamiento de los mecanismos para hacer valer la legislación. En conclusión, existen políticas públicas y normativas de protección frente a la discriminación, el acoso y la violencia de género en el trabajo de cuidados, pero no son suficientemente transformadoras y en cuanto a las inspecciones en el lugar de trabajo y los mecanismos de denuncia, las normativas son muy pocas y no son transformadoras. Se evaluaron 3 indicadores que incluyeron 53 criterios. La puntuación obtenida fue 13.5 lo que corresponde a un grado de transformación de 2. Este grado de transformación implica 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.

ÁMBITO DE POLÍTICA 2.3 PROTECCIONES PARA TRABAJADORAS Y TRABAJADORES INMIGRANTES

En este ámbito de política se estudió la aplicación de las normativas y leyes protectoras del trabajo a las trabajadoras y trabajadores migrantes. Las personas migrantes son quienes más se dedican al trabajo de cuidados remunerado informal. El trabajo informal regularmente no está cubierto en las normativas y leyes del trabajo. Por tal razón, las personas migrantes que se

dedican al trabajo de cuidados remunerado por lo general se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad.

Existe una política para garantizar la igualdad de derechos y protección y los mecanismos de reclamación, pero solo aplica a las personas inmigrantes que cuentan con el permiso de trabajo emitido por el Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos. Las personas inmigrantes que no cuentan con el permiso de trabajo, las que tienen un estatus migratorio irregular o las que trabajan en el sector informal remunerado no cuentan con los derechos y protecciones de ley. Estas exclusiones sitúan a estas personas inmigrantes con estatus migratorio irregular en una seria situación de vulnerabilidad, que les impide disfrutar de los mismos derechos laborales y protecciones legales que las personas no migrantes, o que las migrantes del sector formal, y son más vulnerables a los abusos y la explotación en su lugar de trabajo. Por ello, aunque existe una política pública, su ámbito de transformación es limitado y no cumplen con el objetivo de garantizar empleos dignos a las personas migrantes en el sector del trabajo doméstico remunerado.

En este ámbito se estudiaron 17 criterios y se obtuvo una puntuación de solo 4 puntos. Esta política recibe un 24% en la evaluación total, por lo que su grado de transformación es de 2. Este grado de transformación implica 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.

ÁMBITO DE POLÍTICA 2.4 DERECHO DE SINDICACIÓN

El ámbito de política 2.4 estudió las normas jurídicas y políticas públicas vigentes en Puerto Rico con respecto al derecho a la sindicación y la negociación colectiva. En particular se

prestó atención a si estas normas o políticas públicas aplican al trabajo de cuidados remunerado que se ubica en el sector formal y el informal.

Aunque existe una política sobre el derecho de todos los trabajadores y las trabajadoras a unirse a cooperativas, sindicatos y asociaciones de personas trabajadoras, esta no protege a las personas trabajadoras del sector informal y las personas inmigrantes sin autorización de empleo. Por otro lado, las personas empleadas en el servicio público no tienen derecho a la huelga, solo a representación y negociación. La política incluye mecanismos de reclamación y denuncia para proporcionar reparación a las trabajadoras y trabajadores, pero no aplica a las cuidadoras o cuidadores no remunerados, a los que trabajan en el sector informal, ni a las personas inmigrantes sin autorización de empleo.

Aunque las políticas podrían contribuir a garantizar unas condiciones de trabajo dignas y justas, que tengan un impacto positivo en las condiciones laborales de salud y seguridad en el trabajo y en la reducción del riesgo de violencia en el entorno laboral, las cuidadoras expresaron que carecen de estos derechos y de la protección gubernamental.

Por ello, aunque existe una política pública, su ámbito de transformación es limitado. Las políticas públicas no cumplen con el objetivo de garantizar inclusión y participación de las cuidadoras y cuidadores remunerados en los espacios de diálogo social y negociación colectiva. Como se ha demostrado, el acceso a la sindicación tiene impactos positivos, mejora las condiciones laborales, la salud y la seguridad de estas personas en su trabajo y reduce el riesgo de violencia en el entorno laboral de los cuidados. Además, la organización sindical, las organizaciones y cooperativas de personas trabajadoras son espacios muy importantes para promover el liderazgo y la representación de las mujeres.

En el ámbito de política pública 2.4 se estudiaron 14 criterios. La puntuación obtenida asciende a solo 3.5 puntos. Por lo que esta política recibe un 25% en la evaluación total y en consecuencia su grado de transformación es de 2, que 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.

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE PUERTO RICO SOBRE TRABAJOS DE CUIDADOS

La siguiente tabla muestra el cómputo final de la evaluación de las políticas públicas de Puerto Rico sobre los trabajos de cuidados:

Tabla 10
Resumen de la evaluación de las políticas públicas sobre trabajos de cuidado
Puerto Rico

Ámbito de Política	Puntuación obtenida	Número de criterios evaluados	Porcentaje final	Grado de transformación
Ámbito 1.1	16	84	19%	1
Ámbito 1.2	64	156	41%	3
Ámbito 1.3	0	80	0%	0
Ámbito 1.4	33	112	29.4%	2
Ámbito 2.1	27	78	29%	2
Ámbito 2.2	13.5	53	25%	2
Ámbito 2.3	4	17	24%	2
Ámbito 2.4	2	14	14.3%	1
Total Puerto Rico	159.5	594	27%	2

Este porcentaje equivale a un grado de transformación 2, que significa que en Puerto Rico 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.

Concluimos que, en general, en Puerto Rico no hay carencia de políticas públicas. Los problemas principales que enfrenta el país con referencia a los trabajos de cuidado son que las políticas existentes no reconocen, valoran, compensan o están dirigidas a redistribuir el trabajo de cuidados que todavía recae mayormente en las mujeres. Las políticas públicas no incluyen, en general, al trabajo de cuidados no remunerado o el trabajo de cuidados remunerado en el sector informal.

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. Esto provoca que estas personas, en su mayoría mujeres, no cuenten con protección en caso de enfermedad, salario mínimo, jornada laboral de ocho horas, protección en el desempleo, licencias de lactancia o maternidad, protección en la vejez (retiro) o vacaciones. 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 puedan cuidar.

Las medidas de austeridad impuestas por políticas neoliberales impulsadas por la Junta de Supervisión Fiscal y adoptadas por el gobierno de Puerto Rico impactan directamente el trabajo de cuidados. Estas medidas han encarecido o limitado los servicios esenciales como la educación, la salud, el servicio de energía eléctrica, servicio de agua potable, transportación y

recogido de basura que afecta de manera particular a las personas que ofrecen servicios de cuidado, quienes tienen que asumir la responsabilidad de proveer para las personas que cuidan. La falta de servicios de salud o de cuidado para la niñez o las personas envejecientes, provoca que estas necesidades de cuidado sean provistas por las familias, en particular por las mujeres. Estas medidas también han implicado la reducción en el empleo público, afectando la oferta de servicios gubernamentales.

El gobierno de Puerto Rico no recopila datos necesarios para analizar la necesidad de cuidados en el país o las condiciones que viven las personas cuidadoras. No se cuenta en Puerto Rico con un registro de personas cuidadoras o con estudios sobre el valor del trabajo de cuidados. Tampoco contamos con información necesaria para evaluar la efectividad de las políticas públicas existentes ni su impacto en las personas que se dedican al trabajo de cuidados o a los sectores de la población en situaciones de vulnerabilidad, en particular la población migrante y en situación de pobreza.

VIII. RECOMENDACIONES

Presentamos a continuación recomendaciones organizadas de conformidad con las secciones y ámbitos de políticas públicas contenidas en la Tabla de puntuación. Estas recomendaciones se han alimentado de las ideas expresadas por las cuidadoras y las representantes de organizaciones no gubernamentales que participaron en los grupos focales, los señalamientos hechos por las personas expertas entrevistadas y el análisis realizado por las investigadoras.

RECOMENDACIONES FRENTE A LA CRISIS FINANCIERA DEL GOBIERNO DE PUERTO RICO

La situación de crisis financiera y bancarrota del gobierno que atraviesa Puerto Rico al presente, agravada por el control del presupuesto delegado a la Junta de Supervisión Fiscal y al proceso de quiebra llevado a cabo por un tribunal especial adscrito al Tribunal de Distrito de Estados Unidos requiere los siguientes cambios:

1. Invertir el proceso seguido para el establecimiento del Plan Fiscal y de los planes de ajuste de las deudas del Gobierno central y de las de diversas entidades adscritas al gobierno de Puerto Rico, de manera que no lo realice un ente extraño a la democracia puertorriqueña como lo es la Junta de Supervisión Fiscal sino las personas seleccionadas por el Pueblo de Puerto Rico.
2. Asegurar que la reestructuración de la deuda pública parta del compromiso con que el presupuesto gubernamental garantice prioritariamente la asignación de fondos públicos dirigidos a atender los servicios esenciales y sea dirigida por las personas electas por el Pueblo puertorriqueño.
3. Elaborar el presupuesto estatal y de las entidades gubernamentales partiendo desde una perspectiva de género y derechos humanos.
4. Definir cuáles son los servicios esenciales desde una perspectiva de derechos humanos, entre otros accesos a servicios de: vivienda adecuada, salud, salud sexual y reproductiva, educación, educación especial, cuidados, prevención de la violencia, agua potable, energía eléctrica, transporte público y servicios de saneamiento.

5. Determinar la cuantía de la aportación de fondos públicos necesaria para proveer los servicios esenciales incluyendo a las poblaciones desatendidas e históricamente excluidas.
6. Acordar que el pago de la deuda pública sea sostenible, solo para la auditada y luego de una determinación sobre si hay porciones de la deuda pública que se adquirieron en violación de la disposición constitucional.²⁰⁸
7. Rendir cuentas; facilitar que la sociedad civil participe de la supervisión del manejo del presupuesto y de la asignación de fondos públicos, para asegurar que se dirijan prioritariamente a atender los servicios esenciales.
8. Incorporar las voces de los sectores históricamente excluidos y en particular de la niñez y la gente joven en los procesos relacionados con la elaboración de políticas públicas, el presupuesto y la utilización de los fondos públicos, pues serán ellas y ellos quienes

²⁰⁸ Constitución de Puerto Rico, Artículo VI. Sección 2. El poder del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para contraer y autorizar deudas se ejercerá según se disponga por la Asamblea Legislativa, pero ninguna obligación directa del Estado Libre Asociado de Puerto Rico por dinero tomado a préstamo directamente por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico evidenciada mediante bonos o pagarés para el pago de la cual la buena fe, el crédito y el poder de imponer contribuciones del Estado Libre Asociado de Puerto Rico fueren empeñados será emitida por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico si el total de (i) el monto del principal de e intereses sobre dichos bonos y pagarés, junto con el monto del principal de e intereses sobre la totalidad de tales bonos y pagarés hasta entonces emitidos por el Estado Libre Asociado y en circulación, pagaderos en cualquier año económico y (ii) cualesquiera cantidades pagadas por el Estado Libre Asociado en el año económico inmediatamente anterior al año económico corriente en concepto de principal e intereses correspondientes a cualesquiera obligaciones evidenciadas mediante bonos o pagarés garantizadas por el Estado Libre Asociado, excediere el 15% del promedio del monto total de las rentas anuales obtenidas de acuerdo con las disposiciones de las leyes del Estado Libre Asociado e ingresadas en el Tesoro de Puerto Rico en los dos años económicos inmediatamente anteriores al año económico corriente; y ninguno de dichos bonos o pagarés emitidos por el Estado Libre Asociado para cualquier fin que no fuere facilidades de vivienda vencerá con posterioridad a un término de 30 años desde la fecha de su emisión y ningún bono o pagaré emitido para fines de vivienda vencerá con posterioridad a un término de 40 años desde la fecha de su emisión; y el Estado Libre Asociado no garantizará obligación alguna evidenciada mediante bonos o pagarés si el total de la cantidad pagadera en cualquier año económico en concepto de principal e intereses sobre la totalidad de las antes referidas obligaciones directas hasta entonces emitidas por el Estado Libre Asociado y en circulación y las cantidades a que se hace referencia en la cláusula (ii) excediere el 15 por ciento del promedio del monto total de dichas rentas anuales.

enfrentarán las consecuencias de las decisiones y acciones que se tomen sobre la crisis financiera.

SECCIÓN 1: TRABAJO DE CUIDADOS NO REMUNERADO

ÁMBITO DE POLÍTICA 1.1 Infraestructuras físicas de apoyo a los Cuidados

En esta sección presentamos recomendaciones sobre las políticas públicas relacionadas a la infraestructura, entre otras: la provisión de agua corriente, electricidad y transporte público. Estos servicios esenciales son fundamentales para el cuidado que reciben las personas y para el bienestar y el desarrollo de las personas cuidadoras.

1. Evitar y dar marcha atrás a las medidas neoliberales, privatizadoras y los impuestos indirectos regresivos incluidos en los planes de ajuste estructural que implican aumento en el costo del agua, la energía eléctrica, la transportación pública y que afectan a todas las personas, pero especialmente a las que viven en condiciones de vulnerabilidad.
2. Ampliar el servicio de transportación pública o establecerlo en las áreas desatendidas para facilitar el acceso a los servicios y a la vida en comunidad y familiar.
3. Atender la necesidad de servicios de agua potable y electricidad de forma prioritaria y asegurar que cada familia y persona tenga acceso a estos servicios esenciales.
4. Atemperar el énfasis en el uso de la tecnología para la obtención de servicios gubernamentales de manera tal que quienes no cuenten con el conocimiento o el acceso a la tecnología puedan obtener los servicios; y agilizar el acceso para quienes puedan y quieran utilizar la tecnología.
5. Reactivar el Fondo de Equiparación o uno similar mediante el cual el Gobierno central distribuya a los municipios fondos para que se utilicen por estos para proveer a las

personas en situación de mayor vulnerabilidad, por ejemplo: servicios de cuidado, fondos para la adquisición de medicamentos, artículos de primera necesidad, alimentación, recogido de basura y otros.

6. Ampliar el conocimiento por parte del funcionariado gubernamental sobre los procedimientos y requisitos impuestos por los programas y agencias del Gobierno de Estados Unidos que asignan fondos para la recuperación y la atención de la infraestructura en Puerto Rico de manera que se agilice el manejo de estos y el cumplimiento adecuado, especialmente la reparación de las escuelas, los centros comunales y la infraestructura del servicio eléctrico.

ÁMBITO DE POLÍTICA 1.2 Servicios de cuidados

Presentamos recomendaciones relacionadas a los servicios públicos de salud; de atención y educación de la primera infancia; de cuidado y educación para estudiantes; de cuidados para personas adultas mayores; con necesidades de cuidado adicionales, a las mujeres y a las personas en situación de vulnerabilidad.

1. Garantizar centros de cuidado infantil y de cuidado especializado para personas adultas mayores y con diversidad funcional accesibles a toda la población y en todas las zonas del país.
2. Redefinir el presupuesto del Departamento de Educación desde una pirámide invertida, mediante la cual se dé prioridad a la asignación de fondos para atender las necesidades del estudiantado y el magisterio, en lugar de partir desde la administración.

3. Establecer un currículo escolar que aborde la perspectiva de género y ofrezca capacitación y formación a la niñez y juventud sobre las causas y las alternativas para lidiar con la violencia de género.
4. Proveer atención a la niñez y la juventud fuera del horario de clases, servicios de tutoría y ofrecer actividades de esparcimiento para la niñez, promoción de los deportes, las artes, actividades culturales y excursiones, entre otras.
5. Atender la falta de transparencia, de rendición de cuentas y la corrupción que afecta el potencial de rendir servicios adecuados en las agencias gubernamentales, incluidos los departamentos de Educación, Salud, Familia, entre otros.
6. Establecer un sistema de salud universal con pagador único y desmontar el sistema de salud híbrido existente en Puerto Rico que pone en manos de las aseguradoras decisiones que en ocasiones retrasan la prestación de los servicios o sustituyen el criterio de los y las profesionales de la salud por el del personal de las aseguradoras.
7. Crear e implantar políticas públicas para atender la salud sexual y reproductiva de manera integral, adecuada y accesible a todas las personas y en todas las zonas de Puerto Rico y las Islas municipio e implantar un currículo de educación sexual integral.
8. Garantizar acceso a servicios de salud para personas que se dedican al cuidado no remunerado o informal y a aquellas históricamente excluidas, particularmente las personas inmigrantes, racialmente discriminadas y a las personas de la comunidad LGBTIQ+.

ÁMBITO DE POLÍTICA 1.3 Prestaciones sociales relacionadas a los cuidados

Estas recomendaciones abordan las prestaciones sociales que deben recibir las personas encargadas de los cuidados de forma no remunerada y las protecciones disponibles para personas en situaciones de vulnerabilidad y propenden a atender desigualdades por razón de pobreza y exclusión.

1. Ofrecer formación a las personas que ejercen funciones en el gobierno, a quienes realizan trabajo social y atienden casos de personas que requieren cuidados sobre cómo deben manejar cada situación, cómo tratar y manejar pacientes con condiciones de salud complejas o de salud mental y el impacto del trabajo de cuidados sobre la persona cuidadora, entre otras.
2. Revisar y reducir los requisitos que imponen las agencias y programas gubernamentales que ofrecen ayudas para alimentos, salud, medicamentos, vivienda, entre otros, que tienden a imponer costos, gestiones adicionales o complejas que no permiten aprovecharlos a quienes los necesitan.
3. Proveer un mejor servicio a las personas que requieren cuidados cuando visitan oficinas médicas o gubernamentales y evitar las largas esperas.
4. Evaluar la viabilidad y pertinencia de sustituir el PAN por el SNAP en Puerto Rico, ya que este último requiere que la persona realice trabajo asalariado para poder recibir el beneficio de subsidio para alimentos; o proveer una excepción para toda persona que cuida a la niñez, adultez mayor o a personas con diversidad funcional de forma no remunerada o de manera informal.

5. Crear e implantar protecciones sociales para las personas que se dedican al trabajo de cuidados no remunerado y a las que reciben cuidados, tales como beneficios de alimentación, pensión de retiro universal, programas de respiro, entre otros.

ÁMBITO DE POLÍTICA 1.4 Lugares de trabajo que apoyan los cuidados

Estas recomendaciones se relacionan con el lugar de trabajo y las normativas que favorecen la conciliación entre la vida personal y la laboral que pueden contribuir a mejorar el equilibrio entre el trabajo remunerado y las responsabilidades de cuidados no remuneradas.

1. Facilitar espacios de tiempo libre a las personas que cuidan a otras mediante un servicio regular que las releve de las tareas de cuidados, de manera que puedan atender sus necesidades personales y sobreponerse del estrés y la llamada “quemazón de la persona cuidadora”.
2. Reconocer y compensar el trabajo de las personas cuidadoras en segunda jornada, es decir, quienes trabajan asalariadamente y a la vez asumen los cuidados de familiares adultos mayores, menores de edad o personas con diversidad funcional.
3. Proveer exenciones contributivas a personas asalariadas que cuidan familiares o personas allegadas.
4. Redistribuir las tareas de cuidados entre el sector público, el privado, las familias y las comunidades para evitar la explotación de quienes las realizan de manera informal o no remunerada, tales como: centros de cuidado para personas adultas mayores en las comunidades en que residen, servicios de ama de llaves o de enfermería práctica, entre otros.

5. Cambiar las normas sociales, que determinan que el trabajo de cuidados es un trabajo femenino mediante la creación e implantación y ampliación de la licencia por paternidad y maternidad, licencias de cuidados de familiares con paga, horario flexible, sistema de trabajo híbridos o a distancia, establecimiento de centros de cuidado en todos los lugares de trabajo remunerado, entre otras.

SECCIÓN II – TRABAJO DE CUIDADOS REMUNERADO

ÁMBITO DE POLÍTICA 2.1 Condiciones laborales y políticas salariales

Las recomendaciones relacionadas a este ámbito incluyen aspectos como el salario mínimo, la igualdad salarial por género, licencias por enfermedad, vacaciones, protección en caso de incapacidad, licencias de maternidad o cobertura ante accidentes del trabajo.

1. Desmontar la noción cultural que separa los cuidados de la noción de trabajo mediante el reconocimiento, compensación y redistribución del trabajo de cuidados.
2. Reconocer que las personas cuidadoras que cuidan personas con condiciones de salud y diversidad funcional son profesionales de la salud y establecer un sistema de compensación adecuado.
3. Reconocer que las personas que cuidan a la niñez y adolescencia realizan una función esencial para la sociedad en su conjunto y deben ser compensadas adecuadamente.
4. Ampliar las políticas públicas laborales de protección y beneficios marginales provistos a la clase trabajadora para que apliquen al trabajo de cuidados que se realiza en el sector informal o por contrato.

6. Ampliar e implantar la licencia por paternidad y maternidad, licencias de cuidados que reconozcan las familias extendidas y las parejas de hecho, horario flexible, establecimiento de centros de cuidado en todos los lugares de trabajo remunerado, entre otras.

ÁMBITO DE POLÍTICA PÚBLICA 2.2 Normativas del lugar de trabajo

Estas recomendaciones se refieren a asuntos sobre salud y seguridad en el trabajo aplicables a las personas que se dedican a proveer servicios de cuidado de forma remunerada y sobre la protección frente a la discriminación, el acoso y la violencia por razones de género en el lugar de trabajo.

1. Ampliar el presupuesto de las agencias gubernamentales encargadas de poner en vigor las múltiples políticas públicas que inciden sobre los trabajos de cuidados para que puedan supervisar la implantación de los servicios, beneficios y atenciones establecidas por legislación y reglamentación.
2. Garantizar las protecciones de salud y seguridad en el trabajo de cuidados que se realiza en las residencias privadas y el que se ofrece de forma contractual e informal.
3. Establecer un sistema y presupuesto gubernamental de cuidados (Sistema de Cuidados en Puerto Rico) que articule y coordine las agencias gubernamentales con competencia sobre aspectos relacionados a la infancia, salud, trabajo, género, economía, servicios esenciales, obras y transporte, para que aborde las políticas públicas de manera integral mediante alianzas y para desarrollar la implantación

articulada de las medidas laborales y sociales adoptadas en torno al trabajo de cuidados.

4. Financiar mediante fondos estatales la realización de una encuesta de uso del tiempo de manera continua que incluya el tiempo destinado para la provisión de cuidados, tanto los provistos en la esfera doméstica, como los cuidados no remunerados.

ÁMBITO DE POLÍTICA 2.3 Protecciones para trabajadoras y trabajadores inmigrantes

La recomendación relacionada a este ámbito atiende la falta de derechos y protecciones para las trabajadoras y trabajadores migrantes, con permisos de trabajo concedidos por el Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos, y de aquellas personas que no cuentan con dicha autorización, en el sector de los cuidados remunerados. Muchas de las personas trabajadoras no cuentan con la documentación requerida para trabajar, por lo que generalmente se encuentran prestando servicios en el sector informal, sin protecciones laborales ni sociales, por lo que también se encuentran en riesgo de sufrir abusos o explotación.

1. En colaboración con las organizaciones que prestan servicios y abogan por los derechos de las personas inmigrantes en Puerto Rico, el gobierno debe identificar mecanismos de protección laboral y social de aquellas personas migrantes con autorización de trabajo y para aquellas que no cuentan con la documentación requerida para trabajar en suelo estadounidense, sin riesgo de deportación. Medidas como las que promueve el Convenio 189 y la Recomendación 201 de 2011 de la Organización Internacional del Trabajo, Trabajo Decente para los

Trabajadores y las Trabajadoras Domésticas, proveen un punto de partida para el desarrollo de esas protecciones en Puerto Rico. Estos instrumentos favorecen la protección en contra de los abusos y explotación de las personas trabajadoras migrantes, promueve la formalización de contratos por escrito en el que se establezcan los horarios de trabajo, la remuneración, condiciones laborales saludables, entre otros.²⁰⁹

ÁMBITO DE POLÍTICA 2.4 Derecho de sindicación

La recomendación relacionada a este ámbito atiende la falta de organización colectiva de las personas migrantes con autorización de trabajo concedida por el Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos y de aquellas personas que no cuentan con dicha autorización de trabajo. Esta situación no permite asegurar, o al menos promover, condiciones de trabajo dignas y justas mediante la participación de las cuidadoras y cuidadores remunerados en los espacios de diálogo social y de negociación colectiva.

1. En colaboración con las organizaciones que prestan servicios y abogan por los derechos de las personas inmigrantes en Puerto Rico, el gobierno debe identificar mecanismos de protección laboral y social de aquellas personas migrantes con autorización de trabajo, como las que promueve Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Trabajo Decente para las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos, como un punto de partida para el desarrollo de esas

²⁰⁹ Recomendación sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 201), Organización Internacional del Trabajo, https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R201

protecciones en Puerto Rico. Estos instrumentos favorecen el respeto a la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.

RECOMENDACIONES GENERALES

En todos los ámbitos de políticas públicas estudiados surgieron aspectos que deben atenderse para lograr un sistema de cuidados equitativo, recomendamos:

1. Garantizar la participación efectiva de las mujeres y de los grupos tradicionalmente excluidos en el desarrollo de nuevas políticas, ampliación y monitoreo de políticas existentes.
2. Reclutar mujeres que conozcan y entiendan la perspectiva de género y el acercamiento de derechos humanos y las incorporen a su accionar para los puestos directivos y los espacios de toma de decisión del país.
3. Exigir y verificar que las agencias a cargo de implantar las políticas públicas presenten informes con datos por género, por área o pueblo; con métricas de los indicadores de los grupos y la población alcanzada y el estatus del logro de los objetivos de las políticas.
4. Garantizar que las personas que residen fuera del área metropolitana, particularmente en zonas y municipios de la montaña, tengan igual acceso a servicios esenciales, programas especiales y atención de las entidades gubernamentales.

En San Juan, Puerto Rico, sábado, 20 de octubre de 2023.

Marilucy González Báez Patricia Otón Olivieri Yanira Reyes Gil Esther Vicente



INTER-MUJERES