

ANÁLISIS DEL ESCENARIO LEGAL VIGENTE EN VENEZUELA COMO BASE PARA LA PROPUESTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS ACERTADAS PARA LAS MADRES JEFAS DE HOGAR CON HIJOS E HIJAS CON DISCAPACIDAD¹.

Alejandra Cabrera²
alejandracobre@gmail.com

CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO (CENDES)

Fecha de recepción: 17 de junio de 2012

Fecha de aceptación: 03 de julio de 2012

RESUMEN

Un paso previo para la propuesta de políticas públicas, corresponde con el análisis del entorno legal que protege y reconoce derechos a la población que se espera beneficiar, en este sentido se presenta una revisión de los acuerdos internacionales y leyes nacionales vigentes en Venezuela, que de alguna u otra manera impactan a las madres jefas de hogar que tienen al menos un hijo con discapacidad. A efectos de sistematizar la información se han clasificado según su vinculación directa al visibilizar a este grupo de mujeres, diferenciados de aquellos que en su amplitud son válidos para todas las mujeres trabajadoras.

Palabras claves: maternidad, discapacidad, políticas públicas.

ABSTRACT

A preliminary step to the formulation of public policies corresponds to the analysis of the legal environment that protects and confers rights to the expected beneficiaries. We present a review of international agreements and national laws in force in Venezuela, which impact female household heads who have at least one child with disabilities. To systematize the information, it has been classified according to its direct link to make visible to this group of women, differentiated from those in its amplitude are valid for all working women.

Keywords: maternity, disability, public policy.

- 1 Este trabajo forma parte de mi tesis de Maestría en Estudios de la mujer, titulado Madres jefas de hogar que trabajan, con hijos e hijas con discapacidad: Una propuesta de Políticas Públicas con perspectiva de género, realizado bajo la tutoría de la Dra. Rosa Paredes.
- 2 Investigadora Docente del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) UCV en categoría Asistente Área de Desarrollo Cultural y Educativo.

Las madres jefas de hogar con hijos e hijas con discapacidad son un grupo humano, que, analizadas en su particularidad, es decir según capacidades como mujeres, madres y trabajadoras, se aprecia que requieren de la propuesta, articulación, ejecución y evaluación de un marco mínimo de políticas que les faciliten la conciliación entre el hogar y el trabajo remunerado, considerando que por su situación no pueden abandonar ninguno de esos espacios.

Ahora bien, considerando que «cualquier propuesta de actuación política debe partir de un diagnóstico de la realidad social que se quiere cambiar» (Astelarra, 2005: 15), se presenta a continuación el arqueo de lo existente, tanto a nivel de acuerdos internacionales, como leyes nacionales, a fin de mostrar en detalle el marco legal vigente y así identificar las áreas de necesidad y oportunidad para las madres jefas de hogar que tienen hijos o hijas con discapacidad, este ejercicio «permite ordenar en torno a su finalidad o propósito, leyes, metas ministeriales, prácticas administrativas y partidas presupuestarias» (Lahera, 2002: 34), y así mostrar un escenario de opciones, condiciones y oportunidades disponibles, tal que sirva de contexto y antecedente para la posterior propuesta de políticas públicas; asumiendo que «el primer objetivo en esta línea es revisar marcos legales y la legislación existente, porque a pesar de que a partir de la concesión del derecho al voto la discriminación ya no es una política de Estado, persisten muchas desigualdades en las propias leyes» (Astelarra, 2005: 75), es decir, a pesar de los logros y conquistas legales, si bien es cierto que los convenios marco y las leyes generales proveen de derechos igualitarios a todos y todas, y hay un acuerdo colectivo en eliminar todas las formas de discriminación, también es cierto que, aguas abajo, al examinar en detalle los instrumentos y organismos es posible visibilizar, inmensas áreas de oportunidad, en las cuales se aprecian mecanismos de dominación y discriminación la mujer, o por el contario de desatención de sus necesidades y particularidades.

A MODO DE CONTEXTO

A partir del año 1.999, en el país se ha experimentado un acelerado proceso de cambio institucional de gran escala, a partir de la Asamblea Nacional Constituyente de ese año, un gran porcentaje de leyes han sido revisadas, actualizadas y promulgadas en aras de promover un marco legal coherente y adecuado a la nueva constitución, lo cual ha convocado a diversos sectores desde ese momento, motivados a proponer leyes y reglamentos que han perfilado el actual orden jurídico vigente en Venezuela. En este

sentido, a excepción de la Ley Orgánica del Trabajo, de reciente decreto, la totalidad de las leyes que amparan a las madres jefas de hogar y aunque lo hacen indirectamente, y en algunos casos les otorgan algún beneficio habida cuenta de la discapacidad de sus hijos o hijas, y al ser de reciente establecimiento muchas de ellas no han sido implementadas en su totalidad.

Más allá de la reciente Ley del Trabajo (LOTTT), en la cual las madres jefas de hogar con hijos con discapacidad están visibilizadas específicamente, el resto del marco de derechos quedan amparados al estar relacionados bien con los derechos que se proclaman a sus hijos e hijas, a todas las mujeres trabajadoras o a todas las personas que viven en Venezuela y en el mundo.

En este sentido, a fin de sistematizar la información disponible, se propone un esquema que busca asociar la población objetivo con las leyes y acuerdos reconocen sus derechos, diferenciados según el nivel de vinculación de los objetivos que se plantean con las necesidades específicas de las madres jefas de hogar con hijos e hijas con discapacidad.

En un primer nivel se aprecian aquellos directamente relacionados con la población objetivo, claramente diferenciados de aquellos instrumentos que dan cierta cobertura a la población, pero de manera indirecta. Se ha decidido dar mayor peso en el análisis a aquellos instrumentos que abordan la discapacidad de los hijos e hijas por encima de los que abordan los derechos laborales de las mujeres, por considerar que los primeros están más sensibilizados con respecto a las particularidades de las madres en estas circunstancias, mientras que en los segundos, las mujeres trabajadoras son abordadas y protegidas sin atención a las especificidades, carencias o necesidades de sus condiciones familiares, como jefas de hogar y madres ante la discapacidad.

RECONOCIMIENTO EN CUATRO NIVELES

- I - **Por justo derecho:** Se refiere a leyes y acuerdos que visibilizan a las madres jefas de hogar con hijos e hijas con discapacidad, considerando sus necesidades y capacidades.
- * **Ley Orgánica del trabajo, los trabajadores y las trabajadoras LOTTT (2012)**, que otorga inamovilidad laboral permanente a madres y padres de hijos e hijas con discapacidad.

II- Se presume adherente: Se refiere a leyes y acuerdos que referentes a la discapacidad de los hijos e hijas, pueden ser aplicados a sus madres

- * **Declaración de los derechos de los impedidos** (1975) que constituye el documento macro inicial que reconoce los derechos humanos a las personas con discapacidad (impedidos) haciendo una breve mención al derecho que tiene de vivir con sus familias.
- * **Programa de Acción Mundial para los Impedidos** (1982) que invita al desarrollo de medidas orientadas a la prevención de discapacidades y promover a integración de las personas con discapacidad
- * **Ejecución del Programa de Acción Mundial para los Impedidos y Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos** (1991) como documento marco que propia el desarrollo de planes y programas orientados a integrar efectivamente a las personas con discapacidad (impedidos) en la sociedad, invitando a la efectiva participación de las familias en las propuestas.
- * **Inclusión plena y positiva de las personas con discapacidad en todos los aspectos de la sociedad y papel de liderazgo que corresponde en ello a las Naciones Unidas** (1993) que insta a la promoción de igualdad de oportunidades e inclusión de las personas con discapacidad, haciendo mención a la importancia de considerar a las familias de las personas con discapacidad en la planificación y desarrollo de planes y programas.
- * **Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad** (1993) que establece un marco general de acción para la adecuada integración de las personas con discapacidad en la sociedad, haciendo mención a las necesidades económicas de los familiares de las personas con discapacidad, en virtud de lo cual se invita a los gobiernos a favorecer las opciones económicas de los familiares.
- * **Hacia la plena integración en la sociedad de personas con discapacidad: un programa de acción mundial permanente** (1994) que orienta la transversalización del enfoque de derechos en pro de la integración integral de las personas con discapacidad, con la expectativa que el tema sea incorporado en las próximas conferencias sobre la mujer.
- * **Hacia la plena integración de las personas con discapacidad en la sociedad: aplicación de las Normas Uniformes sobre la igualdad**

de oportunidades para las personas con discapacidad, y de la Estrategia a largo plazo para promover la aplicación del Programa de Acción Mundial para los Impedidos hasta el año 2000 y años subsiguientes (1995) que establece un marco de acción a largo plazo, orientado a sentar las bases de una sociedad más justa e igualitaria para las personas con discapacidad, instando a favorecer la participación de las familias en la formulación de planes y proyectos.

- * **Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (1999)** orientada a la promoción de actividades, legislación e investigación, para la prevención, integración y legislación en pro del desarrollo integral de las personas con discapacidad.
- * **Convención internacional amplia e integral para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad (2002)** que insta a los gobiernos a promover y proteger los derechos de las personas con discapacidad de una manera integral
- * **Aplicación del Programa de Acción Mundial para los Impedidos: hacia una sociedad para todos en el siglo XXI (2003)** orientada a promover el uso de la tecnología para eliminar las brechas y la discriminación a las personas con discapacidad, favoreciendo así su adecuada integración social y laboral, invitando a prestar atención a las necesidades de las familias para la elaboración de políticas y programas.
- * **Convención internacional amplia e integral para proteger y promover los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad (2006)** regula de manera amplia los requerimientos de atención para garantizar la efectiva integración de las personas con discapacidad, haciendo mención a la importancia de apoyar a las familias en los costos asociados a la discapacidad.
- * **Ley para las Personas con Discapacidad, (2007)** regula los mecanismos y derechos de atención de las personas con discapacidad, garantizando sus derechos humanos, educativos y laborales.
- * **Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2007)** donde se ratifican los derechos globales a las personas con discapacidad y se insta a los gobiernos a dar apoyo a las familias.
- * **Aplicación del Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad: realización de los objetivos de desarrollo del**

Milenio para las personas con discapacidad (2008) aborda la discapacidad como eje transversal de las metas del milenio, invitando a los gobiernos a visibilizar en sus informes los mecanismos para promover la integración de las personas con discapacidad.

III - Laboralmente correspondiente Se refiere a leyes y acuerdos referentes a los derechos laborales de las mujeres

- * **Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer** (1954) donde se ratifica a las mujeres los mismos derechos políticos que disfrutaban los hombres, especialmente el derecho al voto
- * **Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer** (1954) donde se equiparan los derechos civiles de hombres y mujeres
- * **Primera conferencia mundial de la mujer** (1975) México orientada a la igualdad de la mujer y el reconocimiento de sus derechos, orientada a la eliminación de todas las formas de discriminación y el fortalecimiento de la paz.
- * **Segunda conferencia** (1980) Copenhague, que busco sistematizar acciones en pro de los derechos de la mujer, específicamente con acceso a educación, trabajo y salud.
- * **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW** (1981) documento macro que promueve la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
- * **Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer** (1981) donde se ratifica la igualdad política de hombres y mujeres ante la ley.
- * **Tercera conferencia** (1985) Nairobi que aborda la necesidad de cambios a nivel legal para eliminar todas las formas de discriminación basada en género, en aras de propiciar la igualdad social y de participación política y en las instancias de poder,
- * **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer Belem do Para** (1994) donde se promueve el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia
- * **Cuarta conferencia internacional de la mujer en Beijing** (1995) que por su alto impacto creo una plataforma de acción mundial, visibiliza

finalmente distintos grupos vulnerables de mujeres, especificando distintos tipos de atención según las características de cada grupo, con la invitación a transversalizar el enfoque de género en todos los instrumentos legales de los estados a partir de ese momento.

- * **Ley de Igualdad de Oportunidades para la mujer** (1999) que especifica los derechos laborales, políticos y económicos de las mujeres, a ser vigilados por el Instituto nacional de la Mujer.
- * **Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo, LOPCYMAT**, (2005) se garantizan de forma genérica a las mujeres el trabajo y protección cuando existieran condiciones especiales, con especial énfasis en la prevención de accidentes que puedan generar discapacidad así como de riesgos para la madre embarazada que puedan generar discapacidad en su bebe..
- * **Resolución en gaceta oficial No 38528 de fecha 22 de septiembre de 2006**, mediante la cual se extiende el periodo de lactancia, hasta 12 meses en condiciones especiales, principalmente vinculadas a la salud del bebe.
- * **Ley para la protección de las familias, la maternidad y la paternidad LPFMP**, (2007), protege a la familia laboralmente, reiterando la inamovilidad laboral de la mujer por razones de maternidad extendiéndola al padre, a quien se le otorga un permiso de paternidad. Igualmente se invita a los consejos comunales a la elaboración, desarrollo y financiamiento de proyectos de apoyo a la familia y la comunidad.
- * **Ley de promoción y protección a la lactancia materna** (2007) que especifica los derechos a la lactancia exclusiva y a libre demanda los primeros 6 meses de vida, según sus beneficios.

IV - Con fines afines: Se refiere a leyes y acuerdos que en su amplio espectro protegen a la población en general

- * **Declaración americana de los derechos y deberes del hombre** (1948) que ratifica los derechos inalienables a todos los seres humanos.
- * **Carta universal de los derechos humanos** (1948) Constituye el documento macro del derecho internacional, que garantiza los derechos inalienables, a todos los seres humanos, haciendo especial énfasis para los efectos de esta investigación en los derechos a la vida, al trabajo, al igualdad y a la protección de la maternidad.

- * **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela** CRBV (1999) como marco general del país, donde se establecen de manera genérica los derechos inalienables de las mujeres en la sociedad.
- * **Ley orgánica de derechos de las mujeres a una vida libre de Violencia** (2007) que especifica los tipos de violencia contra la mujer, la prevención y las sanciones a los mismos.

DESDE LO POSIBLE, A LA CONQUISTA DE LO DESEABLE

Finalizada la sistematización de la institucionalidad vigente, se aprecia que las madres jefas de hogar con hijos e hijas con discapacidad son muy poco visibles en las leyes vigentes, desde los acuerdos internacionales, hasta las leyes, nacionales, hasta el momento la única acción directamente enfocada a ellas se refiere a reconocimiento de su situación de inequidad al otorgárseles inamovilidad laboral permanente (LOTTT 2012) lo cual si bien reconoce el estado de desventaja social y económica de una mujer en estas condiciones, no aporta soluciones a sus conflictos cotidianos.

Es importante resaltar los importantes avances en materia de derechos laborales de las mujeres, los cuales buscan garantizar mejores condiciones laborales y disminuir las brechas por razones de género. Sin embargo, el conflicto de doble jornada no es abordado, y las madres siguen siendo responsables de procurar el cuidado a sus dependientes.

Un segundo nivel de análisis, al usar del esquema propuesto por Judith Astelarra para el análisis de políticas públicas desde una perspectiva de género, permite observar que la mayoría de las políticas implementadas en Venezuela se orientan a la **igualdad de oportunidades**, es decir, «que el Estado garantice que todos tengan las mismas oportunidades» (Astelarra, 2005: 74), en este sentido se aprecia que se busca dar a las mujeres las mismas oportunidades que a los hombres, tratando de eliminar todas las formas de discriminación basadas en género. Esto se aprecia igualmente en la mayoría de las leyes y acuerdos que abordan a la población con discapacidad. Este tipo de instrumentos se orientan a empoderar a las mujeres, haciendo cambios en una situación que por definición es inequitativa. En la práctica este tipo de propuestas ha mostrado no ser muy eficiente considerando que «la pura modificación de la legalidad no produce a continuación cambios en la realidad social de las mujeres» (Ibíd: 76) en virtud de lo cual, si bien las mujeres cada día trabajan más en la calle, siguen teniendo grandes responsabilidades en el hogar.

En cuanto a la **Acción Positiva** es decir «la intervención que busca corregir la desventaja de las mujeres en el mundo público» (Ibíd: 78) se aprecia que la Ley del Trabajo LOT al procurar inamovilidad permanente a las madres con hijos e hijas con discapacidad, les otorga un beneficio a estas mujeres que las diferencia laboralmente de otras mujeres y o madres, sin embargo no queda clara la implementación de este beneficio en la práctica.

Es pertinente destacar que en el nivel de **mainstreaming** o transversalidad, orientadas a «la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que la perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, en todos los niveles y en todas las etapas» (Ibíd: 85) y que constituyen una suerte de meta de las políticas de igualdad, no se ha alcanzado por el momento, observando que en los acuerdos internacionales, aun cuando no visibilizan específicamente a las madres en esta situación, sus propuestas son invitaciones a los estados a transversalizar el enfoque de género y de derechos en todo el contenido legal y organizacional vigente, lo cual está acorde con los lineamientos de las Naciones Unidas (ONU) y Organización de Estados Americanos (OEA) como entes de cooperación Internacional.

Se puede decir entonces que el análisis del marco legal muestra un amplio espacio de oportunidades para las madres jefas de hogar con hijos e hijas con discapacidad, al verificar una aproximación al problema muy general, en este sentido hay un foco en la atención educativa y sanitaria, desde un enfoque de igualdad de oportunidades, obviando que sus necesidades están marcadas por las altas exigencias de su doble jornada y la imposibilidad de descuidar lo productivo y lo reproductivo.

Referencias bibliográficas

- Astelarra, J. (2005) *Veinte años de políticas de Igualdad*. Madrid, España. Cátedra. Colección Feminismos.
- Lahera, E. (2002) *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile, Chile. Fondo de Cultura Económica.

