

# La sociedad del cuidado

Horizonte para  
una recuperación  
sostenible con  
igualdad de género



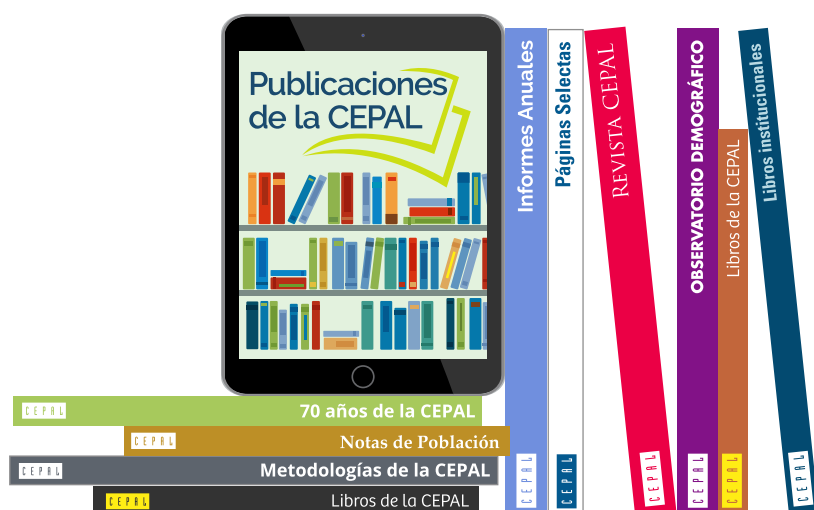
NACIONES UNIDAS



**XV Conferencia Regional  
sobre la Mujer**

de América Latina y el Caribe  
Buenos Aires, 7 a 11 de noviembre de 2022

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

**Deseo registrarme**



NACIONES UNIDAS



[www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



[www.instagram.com/publicacionesdelacepal](https://www.instagram.com/publicacionesdelacepal)



[www.facebook.com/publicacionesdelacepal](https://www.facebook.com/publicacionesdelacepal)



[www.issuu.com/publicacionescepal/stacks](http://www.issuu.com/publicacionescepal/stacks)



[www.cepal.org/es/publicaciones/apps](http://www.cepal.org/es/publicaciones/apps)

# La sociedad del cuidado

Horizonte para  
una recuperación  
sostenible con  
igualdad de género



NACIONES UNIDAS



**XV Conferencia Regional  
sobre la Mujer**

de América Latina y el Caribe  
Buenos Aires, 7 a 11 de noviembre de 2022

**José Manuel Salazar-Xirinachs**  
Secretario Ejecutivo

**Raúl García-Buchaca**  
Secretario Ejecutivo Adjunto  
para Administración y Análisis de Programas

**Ana Gúezmes García**  
Directora de la División de Asuntos de Género

**Sally Shaw**  
Directora de la División de Documentos y Publicaciones

Este documento fue preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su carácter de Secretaría Técnica de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, para la XV reunión de dicha Conferencia (Buenos Aires, 7 a 11 de noviembre de 2022).

La coordinación general del documento estuvo a cargo de Ana Gúezmes García, Directora de la División de Asuntos de Género de la CEPAL, con el apoyo de Lucía Scuro, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la misma División.

El grupo de redacción estuvo a cargo de Ana Gúezmes, Lucía Scuro, Nicole Bidegain e Iliana Vaca Trigo, y estuvo integrado por Diego Collado, Diana Rodríguez y Alejandra Valdés, de la División de Asuntos de Género de la CEPAL, y Camila Baron, Jennie Dador, Alma Espino, Eleonor Faur, María Elena Valenzuela, Belén Villegas, Consultoras de la misma División. Contribuyeron con insumos sustantivos, procesamiento estadístico y valiosos comentarios Paula Aghon, Florencia Aguilera, Catalina Alviz, Georgina Binstock, Camila Bustamante, Javiera Cáceres, Marcela Cerrutti, Kethelyn Ferreira, Carolina Miranda, Fernanda Moscoso, Daniela Moyano, Macarena Muñoz, Francisca Orellana, Valentina Perrotta, Paula Quinteros, Carolina Salazar, Vivian Souza, Ana Catalina Valencia, Julia Vivanco, Marisa Weinstein y Mariana Winocur, Consultoras de la misma División.

Colaboraron en la preparación de este documento las divisiones sustantivas, sedes subregionales y oficinas nacionales de la CEPAL. En particular, se agradece la colaboración de Helena Cruz Castanheira, Jorge Rodríguez y Pamela Villalobos, del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, Andrés Espejo, Claudia Robles Valdés y Daniela Trucco, de la División de Desarrollo Social, Sonia Gontero y Ramón Pineda, de la División de Desarrollo Económico, y Martín Abeles, Soledad Villafañe y Lucía Tumini Valdés de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Se agradecen especialmente los aportes recibidos de la Oficina Regional de las Américas y el Caribe de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Se agradecen los valiosos aportes resultantes de los debates e intercambios en el marco de cuatro reuniones de especialistas, celebradas en septiembre y noviembre de 2021, y en marzo y junio de 2022, en las que participaron representantes del sector académico, centros de pensamiento, mujeres de organizaciones feministas, indígenas y de la sociedad civil, representantes de organismos, fondos y programas del sistema de Naciones Unidas y de Gobiernos de la región.

El documento recoge las valiosas contribuciones de las ministras y autoridades de los mecanismos para el adelanto de las mujeres de América Latina y el Caribe, realizadas durante la Reunión Extraordinaria de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Santiago, 22 y 23 de junio de 2022), así como en las Reuniones de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe 60<sup>a</sup>, 61<sup>a</sup> y 62<sup>a</sup> (23 a 25 de febrero de 2021, 29 y 30 de septiembre de 2021 y 26 y 27 de enero de 2022, respectivamente).

En la preparación del documento se contó con el apoyo del programa de cooperación técnica CEPAL/AECID y de los proyectos de cooperación “Promoting the inclusion of gender equality in economic policies to advance women’s economic autonomy and progressive structural change in Latin American countries” de Open Society Foundations y “Promoción de los derechos y la autonomía de las mujeres para una recuperación económica transformadora en América Latina y el Caribe” de Wellspring Philanthropic Fund.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas incluidos en este documento no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/CRM.15/3  
Distribución: G  
Copyright © Naciones Unidas, 2022  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.22-00704

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género* (LC/CRM.15/3), Santiago, 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Agradecimientos

Se agradecen las contribuciones realizadas en los debates e intercambios de cuatro reuniones de especialistas (septiembre y noviembre de 2021, marzo y junio de 2022) que nutrieron este documento. En esas reuniones participaron las siguientes personas del sector académico, centros de pensamiento, mujeres de organizaciones de la sociedad civil, profesionales de organismos, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas y representantes de Gobiernos de la región: Lorena Aguilar, Cecilia Alemany, Paz Arancibia, Julio Bango, Karina Batthyány, Juliette Bonnafé, Jorge Campanella, Rosa Cañete, Marina Casas, Lilián Celiberti, Raquel Coello, Francisco Cos-Montiel, Patricia Cossanni, Jerome de Henau, Daniela de los Santos, María Ángeles Durán, Marina Durano, Alma Espino, Marta Ferreyra, Natalia Genta, Ana Cristina González, Hortensia Hidalgo, María Jimena Jurado Giraldo, Débora Ley, Norma Gabriela López Castañeda, Guillermina Martín, Piedad Martín, María José Martínez, Ernesto Murro, Anita Navar, Gaby Oré, Laura Pautassi, Andrea Quesada Aguilar, Shahra Razavi, Corina Rodríguez Enríquez, Diana Rodríguez Franco, Soledad Salvador, Celina Santellán, Cristian Silva, Zulma Sosa, Ana María Tribín, Joan Tronto, Alison Vascónez, Mariama Williams, María Teresa Zapeta y Javiera Zárate.



# Índice

|                                                                                                                                                       |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Prólogo.....                                                                                                                                          | 9         |
| <b>Capítulo I</b>                                                                                                                                     |           |
| <b>La igualdad de género y la sociedad del cuidado.....</b>                                                                                           | <b>15</b> |
| Introducción.....                                                                                                                                     | 17        |
| A. El cuidado en el centro del desarrollo sostenible con igualdad de género .....                                                                     | 17        |
| 1. El cuidado: articulador de los procesos productivos y reproductivos.....                                                                           | 20        |
| 2. La organización social del cuidado .....                                                                                                           | 22        |
| B. El cuidado y la sostenibilidad de la vida .....                                                                                                    | 23        |
| C. El derecho al cuidado.....                                                                                                                         | 24        |
| 1. El derecho al cuidado en las constituciones y normas de América Latina y el Caribe .....                                                           | 26        |
| 2. El Estado como garante del derecho al cuidado.....                                                                                                 | 27        |
| D. Hacia la sociedad del cuidado.....                                                                                                                 | 28        |
| 1. La sociedad del cuidado interpela el actual modelo de desarrollo.....                                                                              | 28        |
| 2. ¿Qué es la sociedad del cuidado?.....                                                                                                              | 28        |
| Bibliografía.....                                                                                                                                     | 31        |
| <b>Capítulo II</b>                                                                                                                                    |           |
| <b>El vínculo ineludible entre la división sexual del trabajo y la desigualdad de género.....</b>                                                     | <b>35</b> |
| Introducción.....                                                                                                                                     | 37        |
| A. La explotación insostenible de los recursos naturales y los efectos sobre las mujeres<br>en toda su diversidad.....                                | 37        |
| 1. El extractivismo, la degradación ambiental y su impacto en las desigualdades de género.....                                                        | 38        |
| 2. Extractivismo del tiempo y del trabajo de las mujeres.....                                                                                         | 44        |
| B. La división sexual del trabajo, su vínculo con los otros nudos estructurales de la desigualdad<br>y su impacto en la autonomía de las mujeres..... | 45        |
| 1. La desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza perpetúan la crisis de los cuidados.....                                             | 46        |
| 2. Los patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos refuerzan<br>la división sexual del trabajo .....                               | 50        |
| 3. La persistente concentración del poder y las relaciones jerárquicas de género consolidan<br>la injusta división sexual del trabajo .....           | 53        |
| C. La división sexual del trabajo y los cuidados en los territorios .....                                                                             | 55        |
| 1. La perspectiva territorial en los cuidados.....                                                                                                    | 55        |
| 2. Desplazamiento y migración de mujeres que cuidan .....                                                                                             | 62        |
| Bibliografía.....                                                                                                                                     | 66        |
| <b>Capítulo III</b>                                                                                                                                   |           |
| <b>Los cuidados ante los cambios demográficos, epidemiológicos y económicos.....</b>                                                                  | <b>71</b> |
| Introducción.....                                                                                                                                     | 73        |
| A. Efectos de las tendencias demográficas, económicas y epidemiológicas en la oferta<br>y la demanda de cuidados .....                                | 73        |
| B. Secuelas y lecciones aprendidas de la crisis del COVID-19 .....                                                                                    | 87        |
| Bibliografía.....                                                                                                                                     | 90        |

**Capítulo IV**

|                                                               |           |
|---------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>El mercado laboral y los cuidados .....</b>                | <b>93</b> |
| Introducción.....                                             | 95        |
| A. Un modelo basado en el tiempo de las mujeres .....         | 96        |
| 1. Mercado laboral y tiempo para cuidar.....                  | 98        |
| B. Cuidar a quienes cuidan de forma remunerada .....          | 112       |
| 1. Situación de las trabajadoras domésticas remuneradas ..... | 114       |
| 2. La continuidad del cuidado de la salud.....                | 118       |
| 3. Condiciones laborales en el sector de la educación.....    | 122       |
| Bibliografía.....                                             | 126       |
| Anexo IV.A1.....                                              | 129       |
| Anexo IV.A2.....                                              | 131       |

**Capítulo V**

|                                                                                                                                                                       |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Los desafíos macroeconómicos y mundiales para una sociedad del cuidado .....</b>                                                                                   | <b>133</b> |
| Introducción.....                                                                                                                                                     | 135        |
| A. Los vínculos del comercio internacional, la estructura productiva y la autonomía económica de las mujeres en un contexto incierto .....                            | 136        |
| 1. Los límites de la especialización comercial y productiva para transitar hacia una sociedad del cuidado.....                                                        | 137        |
| 2. Los desafíos de la participación laboral de las mujeres en el marco de los patrones de especialización comercial de los países de América Latina y el Caribe ..... | 139        |
| B. Los desafíos estructurales y coyunturales de la política fiscal para la igualdad .....                                                                             | 147        |
| 1. Los principales desafíos fiscales en América Latina y el Caribe .....                                                                                              | 147        |
| 2. La necesidad de valorar económicamente la economía del cuidado e invertir en ella .....                                                                            | 154        |
| Bibliografía.....                                                                                                                                                     | 156        |
| Anexo V.A1 .....                                                                                                                                                      | 159        |

**Capítulo VI**

|                                                                                                 |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Un cambio de época: el Estado para la sociedad del cuidado .....</b>                         | <b>161</b> |
| Introducción.....                                                                               | 163        |
| A. El Estado para la sociedad del cuidado .....                                                 | 164        |
| 1. El Estado como garante de derechos.....                                                      | 164        |
| 2. El rol del Estado en la provisión, articulación y regulación en materia de cuidados .....    | 165        |
| B. Políticas públicas para la sociedad del cuidado.....                                         | 167        |
| 1. Criterios orientadores para el diseño de políticas de cuidado .....                          | 167        |
| 2. Políticas y sistemas integrales de cuidado.....                                              | 169        |
| 3. Los pactos fiscales para la sociedad del cuidado .....                                       | 171        |
| 4. Políticas del mercado laboral para transitar hacia la sociedad del cuidado.....              | 174        |
| 5. Digitalización inclusiva y cierre de la brecha digital de género .....                       | 176        |
| 6. El cuidado del planeta.....                                                                  | 178        |
| C. Desatar los nudos de la desigualdad de género para transitar a la sociedad del cuidado ..... | 180        |
| 1. Crecimiento sostenible e incluyente.....                                                     | 180        |
| 2. Redistribución del trabajo, el tiempo y los recursos .....                                   | 181        |
| 3. Cultura de derechos e igualdad .....                                                         | 181        |
| 4. Democracia paritaria.....                                                                    | 182        |
| Bibliografía.....                                                                               | 183        |

**Cuadros**

|                |                                                                                                                                                                                               |     |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Cuadro IV.1    | América Latina (11 países): provisión obligatoria de servicios de cuidado en las empresas .....                                                                                               | 108 |
| Cuadro IV.2    | América Latina (18 países, promedio ponderado): asistencia de niños y niñas menores de 6 años a establecimientos educativos, por edad y quintil de ingresos del hogar, alrededor de 2019..... | 122 |
| Cuadro IV.A1.1 | América Latina y el Caribe (36 países y territorios): características de las licencias de maternidad.....                                                                                     | 129 |

|                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                |     |
|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Cuadro IV.A2.1  | América Latina y el Caribe (33 países y territorios): permiso de paternidad (posnatal para el padre) remunerado .....                                                                                                                                                          | 131 |
| Cuadro V.A1.1   | América Latina (13 países): sectores altamente exportadores por país, alrededor de 2018 .....                                                                                                                                                                                  | 159 |
| <b>Gráficos</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                |     |
| Gráfico II.1    | América Latina (16 países): tiempo promedio destinado al trabajo remunerado y no remunerado de la población de 15 años y más, por sexo, último período disponible .....                                                                                                        | 47  |
| Gráfico II.2    | América Latina y el Caribe (24 países, promedio ponderado): evolución de la tasa de participación y la tasa de desocupación, según sexo, 2001-2021 .....                                                                                                                       | 48  |
| Gráfico II.3    | América Latina (13 países, promedio ponderado): variación de la cantidad de personas de entre 20 y 59 años ocupadas, por sexo y presencia de niños y niñas de entre 0 y 15 años en el hogar, 2019-2020 .....                                                                   | 48  |
| Gráfico II.4    | América Latina (7 países): variación del empleo de las mujeres en el trabajo doméstico remunerado, alrededor del segundo trimestre, 2019-2020 .....                                                                                                                            | 49  |
| Gráfico II.5    | América Latina y el Caribe (14 países): mujeres de entre 20 y 24 años que estaban casadas o mantenían una unión estable antes de cumplir 18 años, según lugar de residencia, último año disponible .....                                                                       | 51  |
| Gráfico II.6    | América Latina (6 países): tiempo que dedica la población de 18 años y menos al trabajo no remunerado, según sexo y estado civil .....                                                                                                                                         | 52  |
| Gráfico II.7    | América Latina y el Caribe (21 países): proporción de escaños ocupados por mujeres en los gobiernos locales .....                                                                                                                                                              | 54  |
| Gráfico II.8    | América Latina (5 países): tiempo dedicado al acarreo de agua que realiza la población de 15 años y más, según sexo .....                                                                                                                                                      | 56  |
| Gráfico II.9    | América Latina (11 países): tiempo de trabajo no remunerado de la población de 15 años y más, según sexo y privaciones en el hogar .....                                                                                                                                       | 57  |
| Gráfico III.1   | América Latina y el Caribe (38 países y territorios): distribución de la población según el nivel de envejecimiento de los países o territorios, por grupo de edad y sexo .....                                                                                                | 74  |
| Gráfico III.2   | América Latina y el Caribe (38 países y territorios): población, distribución de unidades de cuidado y relación entre unidades de cuidado y población de 15 a 64 años de edad .....                                                                                            | 76  |
| Gráfico III.3   | América Latina y el Caribe: indicadores que muestran la insostenibilidad de un modelo económico sin previsión de cuidados, 1999-2020 .....                                                                                                                                     | 82  |
| Gráfico III.4   | América Latina (9 países): tiempo dedicado al cuidado de miembros del hogar con dependencia por discapacidad o enfermedad crónica y tasa de participación de la población de 15 años de edad y más, por sexo .....                                                             | 85  |
| Gráfico IV.1    | América Latina (16 países): tiempo de trabajo remunerado y no remunerado de la población ocupada de 20 a 69 años, por sexo y grupo de edad, último año disponible .....                                                                                                        | 100 |
| Gráfico IV.2    | América Latina y el Caribe (18 países, promedio ponderado): trabajadoras domésticas remuneradas sobre el total de ocupadas y trabajadoras que cotizan o están afiliadas al sistema de seguridad social, alrededor de 2020 .....                                                | 114 |
| Gráfico IV.3    | América Latina y el Caribe (8 países): trabajadoras domésticas remuneradas que no cuentan con contrato escrito, alrededor de 2020 .....                                                                                                                                        | 116 |
| Gráfico IV.4    | América Latina (10 países): tiempo dedicado al cuidado de la salud de miembros del hogar por la población de 15 años de edad y más, por sexo .....                                                                                                                             | 119 |
| Gráfico IV.5    | América Latina (4 países): tiempo dedicado al cuidado y tasa de participación de la población de 15 años de edad y más, por sexo y según la presencia de niños o niñas en el hogar .....                                                                                       | 123 |
| Gráfico V.1     | América Latina (18 países): empleo exportador (directo e indirecto) sobre el total del empleo, según sexo, alrededor de 2018 .....                                                                                                                                             | 140 |
| Gráfico V.2     | América Latina (13 países, promedio ponderado): variación entre 2020 y 2018 del número de ocupadas en sectores altamente exportadores seleccionados y proporción de mujeres por sector, alrededor de 2018-2020 .....                                                           | 142 |
| Gráfico V.3     | América Latina (13 países): distribución por sexo de la población mayor a 15 años, según quintil de ingresos personales, alrededor de 2020 .....                                                                                                                               | 148 |
| Gráfico V.4     | América Latina (7 países): composición de los ingresos de las personas según recepción de transferencias monetarias de emergencia en el marco de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y otras transferencias no contributivas del Estado, por sexo, 2020 ..... | 150 |
| Gráfico V.5     | América Latina (10 países): valor del trabajo no remunerando de los hogares, 2010-2021 .....                                                                                                                                                                                   | 155 |

**Recuadros**

|                |                                                                                                                              |     |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Recuadro II.1  | Cuidados en contextos de desastres .....                                                                                     | 41  |
| Recuadro II.2  | La mirada situada y el enfoque territorial en el diamante del cuidado.....                                                   | 59  |
| Recuadro II.3  | Los cuidados en el territorio: las experiencias de mapeo y georreferenciación .....                                          | 60  |
| Recuadro II.4  | La República Dominicana impulsa las Comunidades de Cuidado como ejercicio piloto para una política nacional de cuidados..... | 62  |
| Recuadro II.5  | Corredores migratorios para el cuidado en América Latina y el Caribe .....                                                   | 63  |
| Recuadro II.6  | Los sistemas de georreferenciación y la migración de las mujeres en América Latina y el Caribe.....                          | 65  |
| Recuadro III.1 | Trabajadoras del cuidado a domicilio .....                                                                                   | 86  |
| Recuadro IV.1  | Licencias parentales en la Argentina, Chile, Colombia, Cuba y el Uruguay.....                                                | 106 |
| Recuadro IV.2  | El programa Empresa Ciudadana del Brasil .....                                                                               | 109 |
| Recuadro IV.3  | El costo del teletrabajo para las mujeres .....                                                                              | 111 |
| Recuadro V.1   | Endeudamiento y cuidados en los hogares argentinos .....                                                                     | 152 |

**Diagramas**

|               |                                                                                                                                                                         |     |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Diagrama I.1  | Compromisos de la Agenda Regional de Género para superar los nudos estructurales de la desigualdad y alcanzar la autonomía de las mujeres y la igualdad de género ..... | 18  |
| Diagrama I.2  | La Agenda Regional de Género y los compromisos a nivel mundial para alcanzar la igualdad de género .....                                                                | 19  |
| Diagrama I.3  | La centralidad de los cuidados en la Agenda Regional de Género .....                                                                                                    | 20  |
| Diagrama I.4  | La autonomía de las mujeres y la igualdad de género en la sociedad del cuidado.....                                                                                     | 29  |
| Diagrama II.1 | Acuerdos de la Agenda Regional de Género en materia de corresponsabilidad, 1997-2020.....                                                                               | 45  |
| Diagrama II.2 | La división sexual del trabajo y la debilidad de las políticas de cuidado perpetúan los nudos estructurales de la desigualdad .....                                     | 46  |
| Diagrama II.3 | El uso de la tecnología para el diseño de políticas públicas de cuidados .....                                                                                          | 65  |
| Diagrama V.1  | Vínculo entre especialización productiva, inserción comercial, autonomía económica de las mujeres y sostenibilidad de la vida.....                                      | 138 |

**Mapa**

|           |                                                                                   |    |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| Mapa IV.1 | América Latina y el Caribe (29 países): horas legales de trabajo remunerado ..... | 99 |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------|----|

**Infografías**

|                  |                                                                                                                                                                                                                             |     |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Infografía III.1 | América Latina (20 países): tendencias demográficas que afectan la demanda de cuidados .....                                                                                                                                | 79  |
| Infografía III.2 | América Latina (17 países, promedio ponderado): distribución de los ingresos laborales individuales, por quintil de ingresos y sexo, último dato disponible.....                                                            | 81  |
| Infografía IV.1  | América Latina (15 países): puestos de trabajo adicionales a tiempo completo necesarios para cubrir el trabajo no remunerado que se realiza en los hogares en relación con la población ocupada, último año disponible..... | 97  |
| Infografía IV.2  | América Latina y el Caribe (17 países): expresión de los nudos estructurales de la desigualdad de género en la economía del cuidado.....                                                                                    | 113 |
| Infografía IV.3  | América Latina: características laborales del sector de la salud, alrededor de 2020 .....                                                                                                                                   | 120 |
| Infografía IV.4  | América Latina: características laborales del sector de la educación, alrededor de 2020.....                                                                                                                                | 125 |
| Infografía V.1   | América Latina (13 países, promedio ponderado): comparación de características de las mujeres ocupadas en sectores altamente exportadores y poco exportadores, alrededor de 2020.....                                       | 143 |
| Infografía V.2   | América Latina (12 países, promedio ponderado): empleo exportador en sectores altamente exportadores seleccionados, según sexo, alrededor de 2018 .....                                                                     | 144 |
| Infografía V.3   | América Latina (13 países, promedio ponderado): características laborales en sectores altamente exportadores seleccionados, según sexo, alrededor de 2020 .....                                                             | 145 |



# Prólogo



La XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe se lleva a cabo ante un complejo escenario internacional y regional. El mundo y la región se encuentran en un escenario de crisis prolongada multidimensional y una recuperación desigual que ha impactado desproporcionadamente a las mujeres agravando los nudos estructurales de la desigualdad de género en la región. Los efectos sin precedentes de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), sumados al agravamiento de la situación económica y social como consecuencia de las crisis internacionales en los sectores de la energía, la alimentación y las finanzas, los crecientes desafíos del cambio climático mundial y el elevado nivel de endeudamiento público en numerosos países de la región han ocasionado una pérdida masiva de empleo, el aumento de la demanda de cuidados y de la sobrecarga del trabajo de cuidados sobre las mujeres en toda su diversidad, entre otros impactos, a la vez que se ha puesto de relieve el papel fundamental del trabajo de cuidados remunerado y no remunerado para la sostenibilidad de la vida.

Las múltiples crisis de los últimos años han puesto también en evidencia que el modelo de desarrollo actual está caracterizado por profundas brechas estructurales que afectan a la gran mayoría de la población de América Latina y el Caribe y que generan tensiones en los pactos sociales. La desigualdad de género es una de las brechas más significativas que urge cerrar.

En el documento de posición de su trigésimo noveno período de sesiones, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe argumenta que la región debe redoblar sus esfuerzos tanto para reactivar sus economías como para transformar los modelos de desarrollo de los países colocando en el centro de estos esfuerzos políticas que permitan acelerar el cambio estructural para un desarrollo sostenible e inclusivo. La CEPAL ha propuesto trabajar en diez ámbitos que son particularmente promisorios para promover el cambio estructural, entre los que se encuentra la economía del cuidado como un sector económico central para potenciar la dinámica de crecimiento, reducir las desigualdades de género y facilitar la incorporación de las mujeres al mercado laboral.

La guerra en Ucrania ha agregado nuevas dificultades económicas y sociales a este contexto ya complejo. A raíz del enfrentamiento bélico se espera un menor crecimiento mundial y regional, una mayor inflación y una desaceleración en la recuperación del empleo, así como un aumento de los precios, incluido el de los alimentos. Estas circunstancias se suman a una recuperación que ha sido lenta e incompleta, en particular para las mujeres, que en 2020 sufrieron un retroceso de 18 años en las tasas de participación económica. A esto se suma el agravamiento de los nudos estructurales de la desigualdad de género que los Gobiernos de la región identificaron durante la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. La desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza; los patrones culturales patriarcales discriminatorios y violentos; la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, y la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público son aspectos estructurales que marcan las profundas desigualdades entre hombres y mujeres en la región. Estos cuatro nudos estructurales limitan la autonomía económica, la autonomía física y la autonomía en la toma de decisiones de las mujeres y las niñas.

Estos nudos de desigualdad tienen su expresión en la crisis prolongada de los cuidados, ante una demanda que se resuelve con la sobrecarga de trabajo no remunerado que enfrentan los hogares y principalmente las mujeres, la pobreza monetaria y de tiempo que las afecta, y también su endeudamiento para poder afrontar la demanda de cuidados, que crecerá los próximos años debido a las tendencias demográficas y epidemiológicas. A la importante contribución a la reproducción social, se suma el aporte a la economía en general: en al menos diez países en los que se ha medido, la contribución del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado representaría entre un cuarto y un quinto del PIB. El 74% de ese aporte lo realizan las mujeres. Cuando el enfoque de género está ausente en las políticas macroeconómicas, en particular fiscales, y no se transversaliza en el diseño del conjunto de las políticas públicas, son las mujeres quienes amortiguan los efectos de las múltiples crisis mediante una intensificación del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado.

Ante este escenario, es preciso un abordaje integral, multiescalar y transversal para cumplir las metas fijadas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en la Agenda Regional de Género, evitar la profundización de las desigualdades de género y avanzar hacia la igualdad sustantiva y la autonomía de todas las mujeres y las niñas en su diversidad. La Agenda Regional de Género constituye una hoja de ruta para América Latina y el Caribe y la implementación de políticas públicas que vinculen las dimensiones económica, social y ambiental

del desarrollo sostenible y contribuyan a erradicar los nudos estructurales de las desigualdades de género y las desigualdades en los países y entre ellos.

América Latina y el Caribe se destaca por ser la única región del mundo en la que, desde hace 45 años, los Gobiernos, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil, en particular las organizaciones de mujeres y feministas se reúnen en la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe para identificar los avances y los desafíos en relación con la garantía de los derechos y la autonomía de las mujeres y el logro de la igualdad de género. Los acuerdos y compromisos asumidos en las conferencias celebradas nutren la Agenda Regional de Género, una hoja de ruta profunda, ambiciosa e integral. Siguiendo esa hoja de ruta, los Gobiernos de la región coinciden en que es urgente implementar un cambio en el estilo de desarrollo y los Estados de bienestar para avanzar hacia una sociedad del cuidado en la que se reconozca la interdependencia entre las personas, así como entre los procesos productivos y la sociedad: una sociedad del cuidado que ubica la sostenibilidad de la vida y del planeta en el centro del desarrollo.

De esas reflexiones surge la propuesta que ofrece el presente documento: *“La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género”*. Elaborado por la División de Asuntos de Género de la CEPAL para la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Buenos Aires, 7 a 11 de noviembre de 2022), recoge la preocupación por la necesidad de un cambio de paradigma y ofrece diagnósticos y recomendaciones para avanzar hacia la sociedad del cuidado.

En el primer capítulo se presenta la noción de “sociedad del cuidado”, que integra el cuidado de las personas y el cuidado del planeta desde un enfoque de género y en el marco de los derechos humanos, como una alternativa imprescindible frente al estilo actual de desarrollo que no valora las actividades esenciales para el sostenimiento de la vida, que reproduce desigualdades de género, socioeconómicas, étnicas y territoriales, y que produce estragos socioambientales.

En el segundo capítulo, siguiendo el enfoque estructuralista de la CEPAL y la perspectiva feminista sobre la sostenibilidad de la vida, se muestra el vínculo entre la división sexual del trabajo y los otros tres nudos estructurales de la desigualdad de género a la luz de la sobrecarga de trabajo no remunerado generado por la pandemia de COVID-19. Se abordan también los fenómenos migratorios y los desplazamientos de las mujeres en la región, analizando lo que ello implica en términos de conceptualización de los cuidados, el territorio y el diseño de las políticas públicas.

En el tercer capítulo se ofrece un análisis de las transformaciones demográficas de la región, las principales tendencias epidemiológicas y su vínculo con las tendencias económicas. Se describen las transiciones que enfrentarán los países en términos de la población que demandará cuidados en las próximas décadas, los cambios en la composición de los hogares y las consecuencias en el tipo y la intensidad de los cuidados. Con el aumento de la esperanza de vida y la prevalencia de enfermedades transmisibles y no transmisibles, las personas conviven cada vez más con enfermedades que requieren cuidados de larga duración. Esta situación alerta sobre la necesidad de pensar en la corresponsabilidad desde una perspectiva intergeneracional y sobre la urgencia de fortalecer los sistemas públicos de salud desde la perspectiva de género.

En el cuarto capítulo se describen las dimensiones institucional, normativa y cultural que caracterizan a un mercado laboral que desconoce las necesidades de cuidado (de terceros y de autocuidado). Allí se aborda la relación entre el tiempo de trabajo remunerado y no remunerado y cómo esto afecta las posibilidades de cuidar y autocuidarse. Se presenta un diagnóstico de las condiciones laborales de quienes cuidan de forma remunerada: las trabajadoras domésticas y las personas empleadas en el sector de la salud y la educación.

El quinto capítulo introduce algunos de los desafíos vinculados con la dinámica macroeconómica y comercial para impulsar procesos de recuperación con igualdad de género en el corto plazo y para transitar hacia la sociedad del cuidado en la región. Se presentan algunos retos sobre la participación laboral de las mujeres en el marco de estructuras productivas y patrones comerciales poco diversificados de los países de la región y se hace hincapié en la necesidad de reorientar el comercio hacia sectores clave para la sostenibilidad de la vida. También se destacan desafíos estructurales de la política fiscal y los retos emergentes derivados de la pandemia de COVID-19 y se destaca la necesidad de invertir estratégicamente en políticas de igualdad de género y de cuidados como clave para una recuperación con igualdad.

A partir del diagnóstico elaborado a lo largo del documento, en el sexto capítulo se plantea la necesidad de recuperar el papel central del Estado para liderar y establecer nuevos pactos transformadores, inclusivos y feministas que prioricen el bienestar de todas las personas y una relación más sostenible con el medioambiente, y que incorporen a grupos históricamente excluidos de los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas.

La sociedad del cuidado es un horizonte que supone una construcción colectiva y multidimensional para desatar los nudos estructurales de la desigualdad de género y ubicar el cuidado de las personas y del planeta en el centro del desarrollo sostenible. En tiempos de desasosiego hacen falta propuestas esperanzadoras. De eso se trata la sociedad del cuidado: una propuesta de organización social que ubica la sostenibilidad de la vida como el objetivo prioritario. Para ello es preciso reconocer el valor insustituible del cuidado tanto de las personas como del planeta en el logro de este objetivo y de socializar su provisión sobre la base de la corresponsabilidad social y de género.

Por eso, y para ir construyendo colectivamente, hago un llamado a gobiernos y actores internacionales a construir pactos fiscales, sociales y culturales para asignar recursos y proponer nuevas configuraciones sociales que tengan a los cuidados como eje vertebrador. Estoy seguro de que sociedades como la que estamos proponiendo harán que todas las personas vivamos mejor.

Estamos ante una propuesta ambiciosa, pero la realidad es que este no es un momento para cambios graduales ni tímidos, sino ambiciosos y transformacionales. Urge una transformación profunda que reconozca los vínculos entre la economía, la sociedad y el medio ambiente. La propuesta que promueve la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe es transitar hacia una sociedad del cuidado como horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género. Esperamos que el diagnóstico que ofrece este documento y los debates de la XV Conferencia Regional contribuyan a elevar el nivel de ambición para responder a los múltiples retos y a la complejidad de las economías y sociedades de nuestra región, y conduzcan a la igualdad y la sostenibilidad que nuestra época demanda.

**José Manuel Salazar-Xirinachs**

Secretario Ejecutivo  
Comisión Económica para América Latina  
y el Caribe (CEPAL)





## CAPÍTULO

# I

# La igualdad de género y la sociedad del cuidado

## Introducción

- A. El cuidado en el centro del desarrollo sostenible con igualdad de género
- B. El cuidado y la sostenibilidad de la vida
- C. El derecho al cuidado
- D. Hacia la sociedad del cuidado

## Bibliografía



## Introducción

La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), además de profundizar los nudos estructurales de la desigualdad de género, ha puesto en evidencia la injusta organización social del cuidado y la necesidad de avanzar hacia un cambio de paradigma en el estilo de desarrollo que ponga los cuidados y la sostenibilidad de la vida en el centro (CEPAL, 2021).

En este capítulo se presenta el concepto de “sociedad del cuidado”, que incluye el cuidado de las personas y el cuidado del planeta desde un enfoque de género y en el marco de los derechos humanos, como una alternativa imprescindible frente al modelo de desarrollo actual, que omite la consideración y valoración de actividades esenciales para el sostenimiento de la vida, que reproduce desigualdades de género, socioeconómicas, étnicas y territoriales, y que produce estragos socioambientales.

Los aportes de la economía feminista, así como las diversas propuestas planteadas por las organizaciones de mujeres y feministas en conjunto con los gobiernos, en particular los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres, se han ido reflejando de manera progresiva en los acuerdos internacionales, en la Agenda 2030 y, sobre todo, en la Agenda Regional de Género. A estos se suma en la región el aporte de las mujeres y los pueblos indígenas, con el buen vivir como un principio guía que alude a la relación armónica entre la naturaleza, las personas y la organización social.

En los últimos 45 años, en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, los Gobiernos han aprobado una serie de acuerdos que incluyen medidas sobre el diseño de políticas para el cuidado y el llamado a la corresponsabilidad de cuidados entre el Estado, el sector privado, las familias y la comunidad. Se trata de acuerdos que promueven la generación de información sobre el uso del tiempo y el trabajo dedicados al cuidado, así como sobre su valor económico, y el compromiso de desarrollar sistemas integrales de cuidado desde una perspectiva de género, interseccionalidad, interculturalidad y derechos humanos. Desde la mirada de los derechos humanos, se introduce el concepto del derecho al cuidado como un derecho cuya garantía y protección es una de las principales obligaciones de los Estados (Güezmes, Scuro y Bidegain Ponte, 2022).

Sobre esta base, frente a la superposición de crisis estructurales y coyunturales, y ante la persistencia de los nudos estructurales de la desigualdad de género, se plantea la necesidad de realizar una transformación profunda en el estilo de desarrollo. La sociedad del cuidado se presenta como un estilo alternativo y propositivo, una forma de organización que ubica la sostenibilidad de la vida como el objetivo prioritario que, a su vez, permita desatar los nudos estructurales de la desigualdad de género. Se trata de reconocer el valor insustituible del cuidado en el logro de este objetivo y de socializar su provisión sobre la base de la corresponsabilidad social.

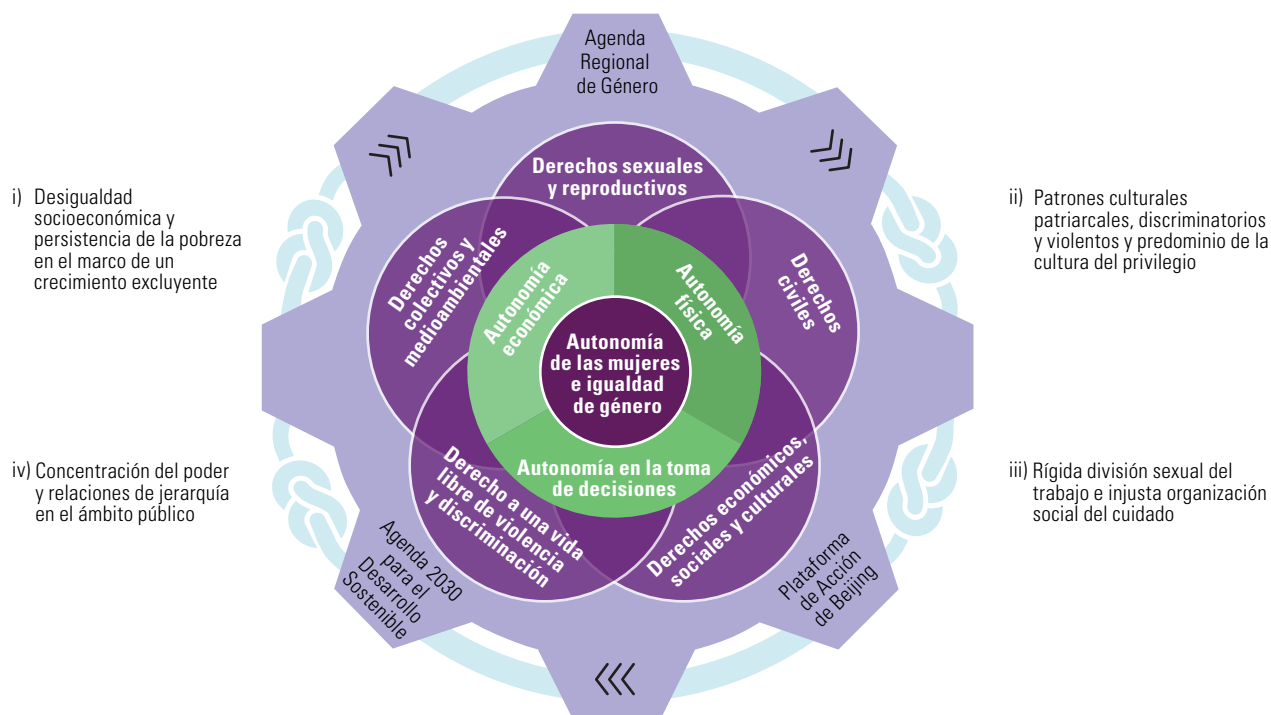
La sociedad del cuidado es un horizonte que supone una construcción colectiva y multidimensional. En este capítulo se exponen lineamientos conceptuales e institucionales que en los capítulos subsiguientes se profundizarán con diagnósticos y recomendaciones específicas.

## A. El cuidado en el centro del desarrollo sostenible con igualdad de género

En esta sección se argumenta que priorizar la sostenibilidad de la vida frente a la acumulación de capital es la precondition para lograr un desarrollo sostenible y con igualdad, y que para ello es necesario ubicar el cuidado en el centro del modelo de desarrollo. A lo largo de más de cuatro décadas, los Estados miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), reunidos en la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, aprobaron la Agenda Regional de Género, que está orientada a garantizar los derechos de las mujeres, avanzar hacia el logro de su autonomía y sentar las bases para construir sociedades con igualdad y en diálogo con los movimientos de mujeres y feministas de la región (CEPAL, 2021) (véase el diagrama I.1).

**Diagrama I.1**

Compromisos de la Agenda Regional de Género para superar los nudos estructurales de la desigualdad y alcanzar la autonomía de las mujeres y la igualdad de género



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Hacia la sociedad del cuidado: los aportes de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible* (LC/MDM.61/3), Santiago, 2021.

La centralidad de los cuidados para el logro de la igualdad de género ha sido una prioridad en los debates y los acuerdos de los Estados miembros de la CEPAL desde la Primera Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe (La Habana, 1977), y tanto su conceptualización como los acuerdos al respecto se profundizaron en las últimas dos décadas (CEPAL, 2021). En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se plantea la urgencia de alcanzar la igualdad de género a través de sus 17 objetivos (ODS), y se establece una visión transformadora hacia la igualdad y sostenibilidad económica, social y ambiental. El logro de la igualdad de género es transversal e inseparable del resto de los objetivos de la Agenda. El ODS 5 insta al reconocimiento y valoración de los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados en una de sus metas (meta 5.4 del ODS 5).

La redistribución y la valoración de los cuidados también se vinculan con los esfuerzos para erradicar la pobreza e implementar sistemas de protección social para todas las personas tal como establece el ODS 1, con poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible, como se explicita en el ODS 2. La provisión de cuidados de calidad también es decisiva para garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades (ODS 3), garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos (ODS 4), y promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, así como el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (ODS 8). La inversión en la economía del cuidado también contribuye a construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación (ODS 9), reducir la desigualdad en los países y entre ellos (ODS 10), combatir el cambio climático y sus efectos (ODS 13), promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas (ODS 16), y fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (ODS 17) (CEPAL, 2022).

La Agenda 2030 se complementa y amplía con la Agenda Regional de Género. Los Estados de América Latina y el Caribe han hecho un llamado a "superar la división sexual del trabajo y promover el cuidado como un

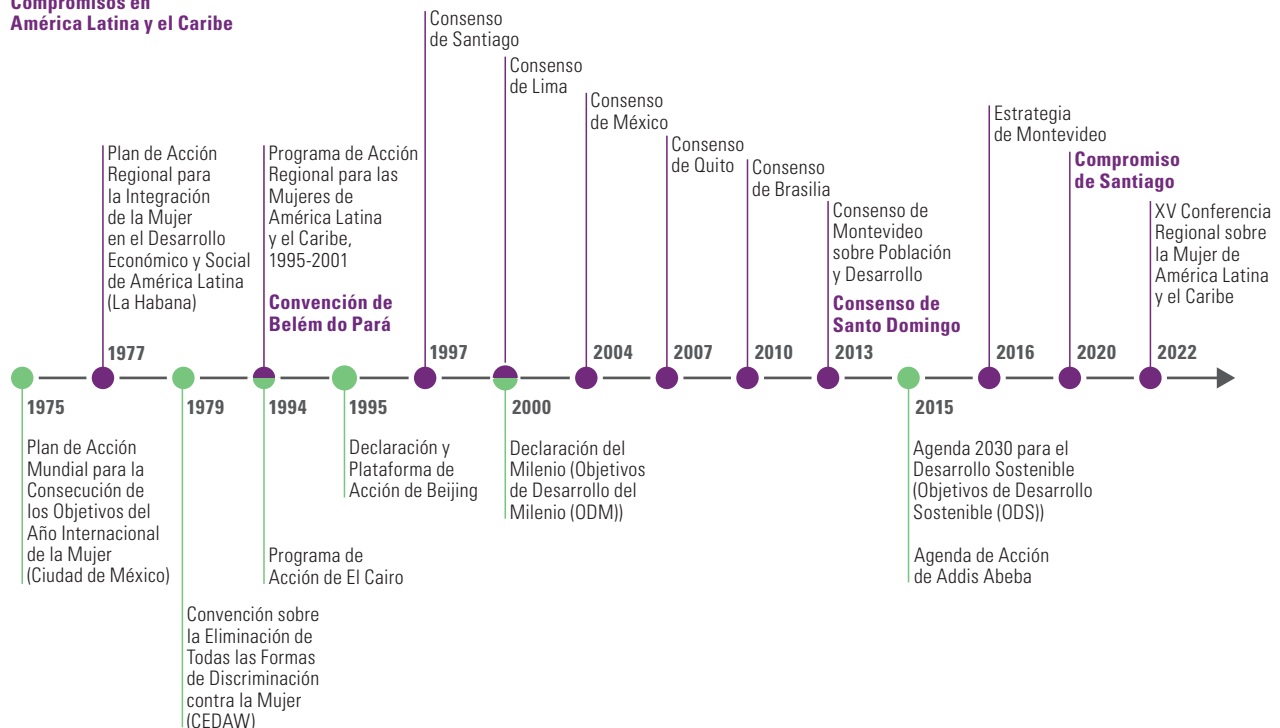
derecho” (Bidegain Ponte, 2017, pág. 17)<sup>1</sup>. En la Estrategia de Montevideo se ha señalado que la injusta organización social de los cuidados obstaculiza la autonomía de las mujeres y reproduce las desigualdades de género, intersectadas con otras dimensiones de la desigualdad social (socioeconómica, étnica, racial y territorial). Además de un imperativo ético, transformar esta organización social es una de las prioridades para alcanzar la autonomía y los derechos de las mujeres (CEPAL, 2017) y también es fundamental para lograr un desarrollo sostenible y con igualdad.

A su vez, la Agenda Regional de Género se articula con los compromisos internacionales y regionales dirigidos a proteger, respetar y garantizar todos los derechos humanos de las mujeres y las niñas en su diversidad, así como la no discriminación y el logro de la igualdad de género. Entre esos compromisos se destacan la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará, 1994). La Agenda Regional de Género reafirma también la plena vigencia de la Declaración y Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995) y el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994), así como de las resoluciones relativas a las mujeres, la paz y la seguridad aprobadas por el Consejo de Seguridad, el Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, 2001), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y los compromisos de las Conferencias Internacionales sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002, Doha, 2008 y Addis Abeba, 2015), los períodos de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015), entre otros (CEPAL, 2021) (véase el diagrama I.2).

### Diagrama I.2

La Agenda Regional de Género y los compromisos a nivel mundial para alcanzar la igualdad de género

#### Compromisos en América Latina y el Caribe



#### Compromisos mundiales

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Hacia la sociedad del cuidado: los aportes de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible* (LC/MDM.61/3), Santiago, 2021.

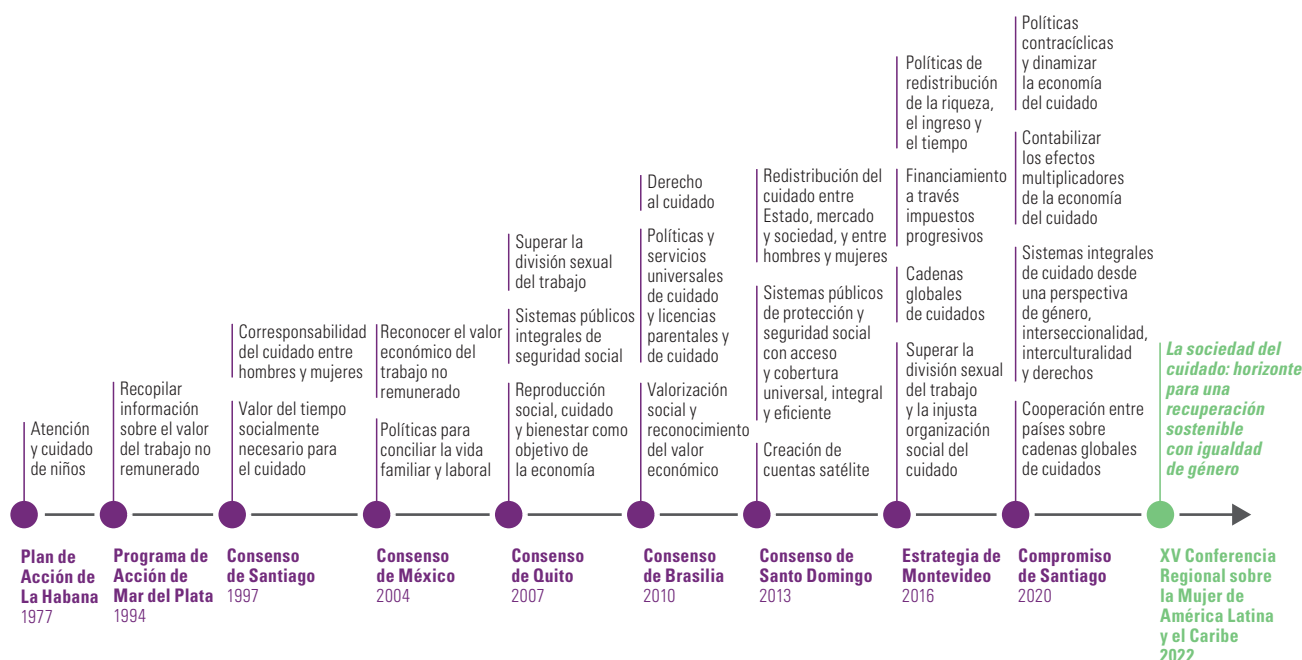
<sup>1</sup> En la región de América Latina y el Caribe, en los acuerdos concertados desde la Primera Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe (La Habana, 1977) se han señalado los profundos vínculos entre la igualdad de género, el cuidado y el desarrollo (CEPAL, 2021).

Los vínculos entre cuidados, autonomía de las mujeres, igualdad de género y desarrollo han sido, además, ampliamente estudiados por el sector académico feminista, tanto desde la economía como desde la sociología, la salud y las ciencias políticas.

De manera progresiva, los Gobiernos de la región han aprobado una serie de acuerdos fundamentales para el diseño y la implementación de políticas de cuidados y han avanzado en la consideración del cuidado como un derecho (véase el diagrama I.3). En ellos, se reafirman los principios de universalidad y progresividad en el acceso a servicios de cuidado de calidad y la importancia de la corresponsabilidad, tanto entre hombres y mujeres como entre el Estado, el mercado, las comunidades y las familias, así como la relevancia de promover la sostenibilidad financiera de las políticas públicas de cuidado orientadas a alcanzar la igualdad de género. Por otra parte, en los acuerdos aprobados por los Gobiernos se ha destacado la importancia del papel del Estado, la imprescindible coordinación entre sus instituciones, así como entre los niveles nacional, subnacional y local, y el enfoque interseccional (CEPAL, 2021).

**Diagrama I.3**

La centralidad de los cuidados en la Agenda Regional de Género



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Hacia la sociedad del cuidado: los aportes de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible* (LC/MDM.61/3), Santiago, 2021.

## 1. El cuidado: articulador de los procesos productivos y reproductivos

Los cuidados son imprescindibles para la reproducción social, ya que todas las personas requieren cuidados a lo largo de la vida, aun cuando en algunas etapas y condiciones vitales esta demanda se intensifique. Entre quienes están en condiciones de brindar cuidados, existe una importante desigualdad de género. En todo el mundo, el 76,2% del tiempo dedicado al trabajo de cuidados no remunerado está a cargo de mujeres (OIT, 2019).

Los aportes de la economía feminista han mostrado que el cuidado es, en la práctica, el articulador de los procesos de producción y reproducción (CEPAL, 2016). El trabajo de cuidados no remunerado hace posible la existencia del sistema económico basado en la economía mercantil (Larguía y Dumoulin, 1976;

Benería, 1979). El sistema capitalista se sostiene en el tiempo de las mujeres, como un recurso implícito para la reproducción de la fuerza de trabajo, del capital y de la sociedad en su conjunto (Bosch, Carrasco y Grau, 2005; Carrasco Bengoa, 2016; Fraser, 2016)<sup>2</sup>.

La sobrecarga de cuidados limita la posibilidad de las mujeres de percibir ingresos propios, y de destinar tiempo al autocuidado, el esparcimiento y otras actividades centrales para su autonomía, entendida como “la capacidad de las personas para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones, en el contexto histórico que las hace posibles” (CEPAL, 2011, pág. 9).

De manera general, la persistencia de la división sexual del trabajo en la región se basa en relaciones de poder desiguales y en la injusta organización social del cuidado, y tiene grandes implicaciones en términos de brechas de desigualdad entre hombres y mujeres, entre mujeres de distintos niveles socioeconómicos y entre territorios y países (Bidegain Ponte, 2017). Repercute también en la feminización de la pobreza y en la reproducción de las desigualdades entre los géneros y entre mujeres de distinta posición socioeconómica, así como desigualdades étnico-raciales y territoriales, ya que los trabajos de cuidados se transfieren con base en ejes de jerarquización social según el género, la clase y el lugar de procedencia (Pérez Orozco, 2014). Muchas mujeres latinoamericanas y caribeñas forman parte de cadenas globales de cuidados que se constituyen mediante la transferencia de los trabajos de cuidados de unas mujeres a otras, y con una ausencia notable de participación masculina en estas tareas (CEPAL, 2016).

Pese a su vital importancia, el lugar central del cuidado en la provisión de bienestar ha permanecido invisible en la corriente principal de la economía (CEPAL, 2022). A partir de un modelo androcéntrico, la economía ortodoxa solo valoriza el trabajo remunerado, mientras que oculta el no remunerado (Rodríguez Enríquez, 2015). El mercado laboral limita los tiempos para el cuidado de otros, el cuidado del planeta y el autocuidado, como si las personas que desempeñan funciones laborales no tuvieran necesidades propias de cuidados, ni responsabilidades sobre el cuidado de otras personas y de su entorno (Pérez Orozco, 2006). Esta omisión, además de obstaculizar la autonomía de las mujeres, niega el valor económico de los cuidados y reproduce desigualdades socioeconómicas, étnico-raciales, territoriales y de género.

Por otra parte, el sistema capitalista presenta un sesgo antropocéntrico, que oculta la centralidad de los recursos extraídos de la naturaleza para el desarrollo de procesos productivos. Los recursos naturales son considerados insumos ilimitados para la actividad económica (Carrasco Bengoa, 2016). Al desvincular el concepto de valor de las discusiones sobre lo productivo y lo improductivo, la economía como disciplina se alejó de la posibilidad de considerar valioso aquello que es útil para la satisfacción de necesidades humanas, objetivas y subjetivas, individuales y colectivas. De este modo, la riqueza, entendida como la acumulación de valor, también se distanció del concepto de bienestar (Vaca Trigo y Baron, 2022). La medición del PIB, el indicador económico más utilizado para la toma de decisiones económicas, refleja su sesgo androcéntrico detrás de la poca valorización del aporte de las mujeres y la invisibilización de los tiempos destinados al cuidado, así como el sesgo antropocéntrico al no incluir el cuidado del planeta (Vaca Trigo y Baron, 2022). Lo que no se contabiliza, paradójicamente, son aquellos recursos y actividades indispensables para mantener una vida sana (Heintz, 2019).

En conjunto, el sistema económico descansa en gran medida sobre esferas que la economía ortodoxa ha considerado tradicionalmente actividades no económicas, como la economía del cuidado y la conservación del ambiente, y que ha ubicado en un lugar secundario o, en el mejor de los casos, subsidiario respecto de las principales actividades económicas. Se trata, sin embargo, de dos esferas que producen valor en forma de bienes públicos a diferentes escalas (nacional, regional y mundial) y cuya realización es esencial tanto para la sostenibilidad de la vida como para el propio funcionamiento del mercado (Heintz, Staab y Turquet, 2021; Folbre, 2004; Picchio, 2001; Gottschlich y Bellina, 2016, citado en CEPAL, 2022).

<sup>2</sup> La crisis del COVID-19 ofreció claras evidencias sobre la intensificación del trabajo de cuidados por parte de las mujeres para sostener la vida en un escenario crítico, como ha señalado CEPAL (2020, 2021, 2022).

## 2. La organización social del cuidado

La desigualdad de género en la asignación del trabajo de cuidados en la sociedad no es el mero reflejo de decisiones individuales o de negociaciones interpersonales, sino que es parte de la organización social del trabajo remunerado y no remunerado, y de un sistema económico y político, con marcos normativos y relaciones de poder más o menos explícitos (Esquivel, Faur y Jelin, 2012).

Históricamente, los cuidados se asignaron como parte de las responsabilidades familiares, sobre la base de un modelo hegemónico biparental y heterosexual, que invisibilizó las diferentes formas de organización de las familias. En el contexto de una matriz cultural que suponía el trabajo remunerado como ámbito masculino, los cuidados recayeron de manera desproporcionada sobre las mujeres (Jelin, 2010 y 2017; Faur, 2014). El sistema productivo, tallado a partir de una mirada androcéntrica y acompañado de patrones culturales patriarcales, presuponía la existencia de un trabajador de tiempo completo, sin responsabilidades de cuidado. De tal modo, una actividad decisiva en la reproducción de las personas, de la fuerza de trabajo y de la sociedad en su conjunto se caracterizó por una férrea división sexual del trabajo, que contribuyó a reproducir las desigualdades entre géneros y a limitar la autonomía de las mujeres y su capacidad de obtener ingresos propios (Esquivel, 2011; Rodríguez Enríquez, 2015).

Las profundas transformaciones económicas, sociodemográficas y culturales de las últimas décadas, que incluyen el aumento de la participación femenina en el mercado laboral, y cambios en las estructuras de hogar y en las dinámicas familiares —con una gran incidencia de separaciones y divorcios y de hogares encabezados por mujeres— no han alterado de raíz la división sexual del trabajo (Wainerman, 2003). El resultado, en palabras de Arlie Russell Hochschild, ha sido una “revolución estancada”: mientras la participación laboral de las mujeres aumentó de manera significativa, la vinculación masculina a los cuidados no lo hizo al mismo ritmo (Hochschild y Machung, 1989).

Comprender el cuidado como parte de una organización social trasciende el ámbito de los hogares. El cuidado se provee en distintos ámbitos e instituciones públicas, privadas y comunitarias, e incluye componentes de cuidado directo e indirecto (Razavi, 2007; Razavi y Staab, 2010)<sup>3</sup>. Tanto en los hogares, como fuera de ellos, los cuidados pueden ser remunerados o no, y ofrecerse como parte de un servicio público o mercantil. En cada uno de estos formatos, las principales proveedoras de cuidados son las mujeres, muchas de las cuales realizan trabajo de cuidados remunerado, aunque en condiciones precarias y sin protección social.

Desde una perspectiva institucional, el cuidado es un pilar de los regímenes de bienestar (Sainsbury, 1999; Martínez Franzoni, 2008). El Estado cumple el doble papel de proveer servicios y de regular la manera en que se asignan y distribuyen los derechos y responsabilidades de cuidado en determinada sociedad, en el ámbito de los trabajos de cuidados remunerados —como en los sectores de educación, salud, trabajo social, cuidados comunitarios y servicio doméstico—, pero también en el ámbito del hogar. Al hacerlo, incide sobre la posibilidad de transformar (o de reproducir) desigualdades de género y socioeconómicas imbricadas en la organización social del cuidado (Faur, 2011; Batthyány, 2018).

Cuando las provisiones estatales no alcanzan a cubrir las necesidades de cuidado de la población, aquellos hogares que cuentan con recursos para acceder a servicios de cuidado en el mercado lo hacen, mediante la contratación de servicio doméstico, de cuidadoras en los domicilios y de instituciones privadas (jardines, hogares para personas mayores, entre otras), mientras que los hogares cuyos ingresos son escasos se apoyan en el trabajo reproductivo de las mujeres, lo que limita su acceso al mercado laboral y da cuenta del modo en el que los cuidados se convierten en un aspecto clave para comprender las desigualdades socioeconómicas (Faur, 2011; Rodríguez Enríquez, 2015).

Sobre esta base, en América Latina y el Caribe, el modelo de desarrollo vigente ha derivado en la agudización de las brechas sociales, económicas y ambientales, íntimamente relacionadas entre sí (Gramkow

<sup>3</sup> Shahra Razavi (2007) caracterizó como “diamante de cuidado” la figura que evoca la interacción entre los Estados, los mercados, las familias y las organizaciones comunitarias. No hay una modalidad unívoca de configurar roles, responsabilidades e interacciones de cada una de las instituciones que intervienen en este diamante, sino que estas difieren en contextos históricos y políticos particulares.

y Porcile, 2022). Ha desencadenado, también, una profunda crisis de los cuidados, con graves implicaciones en cuanto al bienestar de la población y la capacidad de fortalecer un estilo de desarrollo igualitario y sostenible (CEPAL, 2022). Lejos de resolver los nudos estructurales de la desigualdad de género, el modelo ha profundizado las desigualdades sociales, étnicas, raciales y territoriales que obstaculizan la autonomía de las mujeres, en particular de quienes se encuentran afectadas de manera simultánea por distintas dimensiones de la desigualdad social (CEPAL, 2022). Desde el punto de vista cultural, lo que prima es la persistencia de una cultura patriarcal (CEPAL, 2022) y la naturalización de la cultura del privilegio (Hopenhayn, 2022).

En el contexto de crisis recurrentes, lo que está en juego es la sostenibilidad de la vida. La insostenibilidad del modelo de desarrollo hegemónico surge del doble proceso de explotación de la naturaleza y del cuerpo y el tiempo de las mujeres, cuya labor doméstica y de cuidados no remunerada opera como variable de ajuste para paliar tanto los efectos de la degradación ambiental como los déficits de la provisión de servicios de cuidado. La pandemia de COVID-19 dio claras muestras de la intensificación del trabajo de cuidados que realizan las mujeres a fin de sostener la vida en un contexto crítico, como ha señalado la CEPAL (2020, 2021 y 2022).

Se vuelve necesario, entonces, recuperar la propuesta de la economía feminista: poner la sostenibilidad de la vida en el centro de las preocupaciones económicas (Picchio, 2001; Bosch, Carrasco y Grau, 2005, citadas en Vaca Trigo y Baron, 2022). Priorizar la sostenibilidad de la vida implica “descentrar o quitar el espacio protagónico asignado a los mercados alrededor de los cuales se ha construido el indicador económico de mayor peso: el PIB” (Vaca Trigo y Baron, 2022).

## B. El cuidado y la sostenibilidad de la vida

¿Qué es la sostenibilidad de la vida? Bosch, Carrasco y Grau (2005) se refieren a un proceso multidimensional, indispensable, tanto para dar continuidad a la vida en sus diferentes expresiones (personal, social y ecológica) como para desarrollar condiciones, estándares y una calidad de vida que sean aceptables para toda la población.

Así entendida, la sostenibilidad de la vida entrelaza dos aspectos fundamentales. El primero se refiere a garantizar las condiciones para la reproducción social, asegurar la continuidad de la sociedad y contar con los insumos necesarios para sostener los procesos de producción, con independencia de los contextos en que se llevan adelante (Carrasco Bengoa, 2016). En este sentido, la sostenibilidad de la vida es ecodependiente: para asegurar la vida de generaciones presentes y futuras se requiere frenar la degradación ambiental (Carrasco Bengoa, 2016). Esta dimensión torna indispensable el cuidado. “La vida es vulnerable y finita; es precaria, si no se cuida, no es viable” (Pérez Orozco, 2014, pág. 223).

Según la CEPAL, el cuidado comprende todas las actividades que aseguran la reproducción humana y el sostenimiento de la vida en un entorno adecuado. Ello incluye el resguardo de la dignidad de las personas y la integridad de sus cuerpos, la educación y formación, el apoyo psicológico y emocional, así como el sostenimiento de los vínculos sociales (CEPAL, 2022). Implica también el mantenimiento de los espacios y bienes domésticos, así como el cuidado del planeta. Tiene una dimensión material, que se deriva de un trabajo, una actividad económica, que entraña un costo y requiere una disposición psicológica que necesita de la construcción o sostenimiento de un vínculo afectivo (Batthyány, 2004).

Ahora bien, la reproducción social no garantiza, por sí misma, el bienestar del conjunto de la población, ni es suficiente para superar las desigualdades estructurales que arrastra y profundiza el actual modelo de desarrollo en la región de América Latina y el Caribe. Tanto la provisión de cuidados a otras personas como el autocuidado y el cuidado del planeta requieren la disponibilidad de tiempo, de una serie de bienes, recursos y servicios, y de condiciones básicas para ello, incluido el bienestar subjetivo que permita realizar esta labor (CEPAL, 2022). En virtud de ello, el segundo aspecto decisivo para la sostenibilidad de la vida se refiere a garantizar condiciones de vida dignas para el conjunto de la población. Esto introduce dimensiones éticas, políticas e ideológicas, históricamente situadas. ¿Cómo se define el buen vivir y cuáles son, en distintos escenarios, las prioridades sociales en esta definición? (Carrasco Bengoa, 2016).

Priorizar la sostenibilidad de la vida frente a la acumulación de capital es una precondition para alcanzar el bienestar del conjunto de la población y lograr una recuperación transformadora, con igualdad y sostenibilidad. Entre otras cosas, este objetivo supone superar la injusta organización social de los cuidados, que, en la práctica, deriva en profundas injusticias en lo que se refiere al tiempo y la disponibilidad de recursos y servicios. Las mujeres se ven afectadas por una desproporcionada carga de provisión de cuidados y una insuficiente cobertura de servicios públicos, no mercantiles, que reproduce las desigualdades socioeconómicas, raciales y étnicas y les limita la generación de ingresos propios y el fortalecimiento de su autonomía. La injusta organización social del cuidado está en la base de la insostenibilidad del modelo vigente y reproduce los nudos estructurales de las desigualdades de género que se intersectan con otras dimensiones de la desigualdad estructural.

La organización social de los cuidados refleja, de este modo, una construcción social y política, asentada sobre determinado marco cultural, donde hay diversas cosmovisiones respecto de lo que hay que cuidar, quiénes deben cuidar y de qué manera lo hacen. Por ejemplo, los pueblos indígenas conciben su organización social en vinculación directa con el cuidado del medioambiente, los cuidados incluyen también una dimensión espiritual, y la interdependencia se construye desde el respeto a la autonomía de las personas y a la valoración de todas las vidas, humanas o no (FIMI, 2020). En este contexto, el buen vivir, término surgido como síntesis indígena, campesina y popular de un modelo alternativo de desarrollo, se fundamenta en elementos como “el logro colectivo de una vida en plenitud, en base a la cooperación, la complementariedad, la solidaridad y la justicia, siendo la vida un sistema único, interrelacionado, marcado por la diversidad y la interdependencia entre seres humanos y con la naturaleza” (León Trujillo, 2014). En este paradigma, la reproducción sostenible de la vida se alza como núcleo de la economía.

Por su parte, la sostenibilidad del planeta requiere un estilo de desarrollo que coloque el cuidado en el centro de las prioridades, que reconozca la interdependencia entre las personas y de estas con el ambiente, y que distinga las múltiples interdependencias con lo económico, lo cultural y lo socioambiental (Celiberti, 2019).

En última instancia, el papel del Estado es decisivo. Además de tener la capacidad de proveer servicios de cuidado, tiene la función de regular la provisión de cuidados por parte de los mercados, las comunidades y las familias (Razavi, 2007). Al hacerlo puede, o bien transformar la injusta organización social de los cuidados, en la medida en que promueva la igualdad entre géneros, la autonomía de las mujeres y la corresponsabilidad de los cuidados, o bien reproducir las desigualdades históricas entre géneros y clases sociales (Faur, 2011; Rodríguez Enríquez y Marzonetto, 2015). El marco de los derechos humanos sienta las bases jurídicas para colocar el cuidado en el centro, al tiempo que pone de relieve el papel del Estado en dicha construcción.

El cuidado apunta a garantizar no solo la sobrevivencia, sino también el bienestar y el desarrollo (Durán Heras, 2000). Desde una mirada filosófica, Tronto y Fisher introducen una definición que destaca algunas cuestiones importantes. La primera es que, además de mantener y continuar el mundo, el cuidado lo “repara”. La segunda se refiere a la necesidad de tejer redes para el sostenimiento de la vida, y la tercera ofrece una mirada integral, que incluye nuestros cuerpos, nuestro ser y nuestro medio ambiente, de modo que podamos vivir en el mundo lo mejor posible (Fisher y Tronto, 1990, citadas en Tronto, 2006, pág. 5).

Desde esta perspectiva, la CEPAL argumenta que la recuperación frente a la crisis del COVID-19 debe ser transformadora, con igualdad de género y sostenibilidad. Poner el cuidado en el centro supone una reorganización profunda del modo en que se organiza el sistema económico y social en nuestras sociedades que interpela el rol del Estado como regulador de dicho sistema. El marco de los derechos humanos es la institucionalidad que hace posible ubicar el cuidado en el centro de los derechos humanos.

## C. El derecho al cuidado

El derecho al cuidado, entendido como el derecho a cuidar, ser cuidado y al autocuidado, es parte de los derechos humanos ya reconocidos en los pactos y tratados internacionales, de los que goza toda persona humana, independientemente de su situación de vulnerabilidad o dependencia. Sobre la base de los principios

de igualdad, universalidad y corresponsabilidad social y de género, estos derechos hacen posible la sostenibilidad de la vida humana y el cuidado del planeta. El derecho al cuidado implica garantizar el derecho de cada persona en las tres dimensiones del concepto (cuidar, ser cuidado y autocuidarse), reconocer el valor del trabajo y garantizar los derechos de las personas que proveen cuidado, más allá de la asignación estereotipada del cuidado como una responsabilidad de las mujeres, y avanzar en la corresponsabilidad institucional entre sus proveedores (Estado, mercado, sector privado, familias).

El cuidado, además de ser una labor intensa que debe valorarse en toda su dimensión, es un derecho humano: “el derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado” (Pautassi, 2007). Esta definición normativa, a partir de sus tres componentes centrales que lo consideran en relación con las personas prestadoras, receptoras o titulares del cuidado, integra la tradición de derechos humanos. Los resultados de este proceso dan cuenta de las tres dimensiones señaladas del cuidado, que lejos de vincularlo con prestaciones o estados de necesidad o condiciones de vulnerabilidad de las mujeres o grupos, reconocen su valor universal e interdependiente (Pautassi, 2007).

El enfoque de derechos humanos aplicado al cuidado se basa en un conjunto de principios y estándares jurídicos, a saber: i) la universalidad; ii) la obligación de garantizar el contenido mínimo de los derechos; iii) la obligación de los Estados de implementar acciones y medidas que reconozcan la progresividad en sus acciones y la consiguiente prohibición de aplicar medidas o acciones regresivas; iv) el deber de garantizar la participación ciudadana; v) el principio de igualdad y no discriminación; vi) el acceso a la justicia, y vii) el acceso a la información pública. Estos estándares integran una matriz común aplicable en la definición de las políticas y estrategias de intervención tanto de los Estados como de los actores sociales y las agencias de cooperación para el desarrollo, y también en el diseño de acciones para la fiscalización y evaluación de políticas públicas (Pautassi, 2021).

En la región, los logros alcanzados en cuanto a desarrollo normativo, políticas públicas y enfoques innovadores vinculados a los derechos de las mujeres, la igualdad de género y la sostenibilidad ambiental fueron gestados en concordancia con el marco de pactos y tratados internacionales. Estos se refieren principalmente a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por todos los países de América Latina y el Caribe, y las recomendaciones generales del Comité de Expertas. También se refieren al marco de los compromisos multilaterales para la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda Regional de Género impulsada por la CEPAL y acordada en cada Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, gracias al impulso de los movimientos feministas y de mujeres.

Situar el cuidado como parte de los derechos humanos implica ubicar su respaldo, desde el punto de vista de la formulación de políticas públicas, en los instrumentos internacionales de derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, cuya eficacia, exigibilidad y posibilidad de ser justiciables o demandados en sede judicial van tomando fuerza, puesto que los derechos humanos son todos reclamables, indivisibles, interdependientes y universales (Abramovich y Courtis, 2004; Abramovich, 2006; Pautassi, 2007).

El derecho al cuidado se ha configurado como un ámbito de política pública en sí mismo, que, como tal, requiere la puesta en marcha de medidas concretas (CEPAL, 2016). Como se reconoció en la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, llevada a cabo en Santo Domingo en 2013, estas medidas son responsabilidad de toda la sociedad, del Estado y del sector privado (CEPAL, 2014). No obstante, el papel del Estado es central, ya que no solo provee servicios, sino que también regula —por acción u omisión— el modo de participación de los mercados, las familias y las comunidades en la provisión y en el acceso al cuidado (Razavi, 2007; Faur, 2014).

## 1. El derecho al cuidado en las constituciones y normas de América Latina y el Caribe

En el camino seguido en América Latina y el Caribe, y en los avances de la Agenda Regional de Género, algunos países han optado por incluir expresamente en la Constitución el reconocimiento del cuidado y su aporte a la economía, dotándolo así de mayores garantías y ampliando su interpretación por la vía jurisprudencial.

Por ejemplo, la Constitución del Ecuador (2008) hace énfasis en el cuidado de las personas adultas mayores, las personas con discapacidad y la niñez, y subraya que el Estado establecerá políticas públicas y programas, diferenciados por áreas geográficas, inequidades de género, etnia y cultura, y por personas, comunidades, pueblos y nacionalidades. También afirma que el Estado fomentará el mayor grado posible de autonomía personal y participación en la definición y ejecución de estas políticas. Además, reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano de los hogares.

La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2008) establece en su artículo 338 que debe reconocerse el valor económico del trabajo del hogar como fuente de riqueza y que deberá cuantificarse en las cuentas públicas. De manera similar la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y la Constitución de la República Dominicana (2009), señalan el reconocimiento del valor productivo del trabajo del hogar como generador de riqueza y bienestar social (CEM, 2021).

En cuanto al reconocimiento del cuidado como un derecho fundamental y la organización de un sistema de cuidados, solo la Constitución Política de la Ciudad de México (2017) lo reconoce. En su texto se señala expresamente que “toda persona tiene derecho al cuidado que sustente su vida y le otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida. Las autoridades establecerán un sistema de cuidados que preste servicios públicos universales, accesibles, pertinentes, suficientes y de calidad y desarrolle políticas públicas. El sistema atenderá prioritariamente a las personas en situación de dependencia por enfermedad, discapacidad, ciclo vital, especialmente infancia y vejez y a quienes, de manera no remunerada, están a cargo de su cuidado”.

Además de los avances constitucionales, los parlamentos han ratificado convenios internacionales y han elaborado leyes integrales, normas vinculadas a políticas y servicios de cuidados. En estas normas se reconoce el trabajo doméstico remunerado, se implementan políticas de tiempo, corresponsabilidad y licencias maternas, de paternidad y parentales, entre otras medidas. En su amplia mayoría estas disposiciones se encuentran sistematizadas y disponibles en el repositorio de leyes del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la CEPAL.

A nivel de parlamentos regionales, se destacan el Proyecto de Ley Marco de Sistema Integral de Cuidados (PARLATINO, 2012) y la Ley Marco sobre Economía del Cuidado (PARLATINO, 2013). Por parte de la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de los Estados Americanos (CIM/OEA), se destaca su aporte con la Ley Modelo Interamericana de Cuidados (CIM, 2022).

Con ocasión del 48º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, la Argentina y México presentaron en 2021 la “Declaración Internacional sobre la importancia del cuidado en el ámbito de los derechos humanos”. La iniciativa contó con el apoyo de 50 Estados y en ella se reconoce la relevancia de generar mayores debates sobre el tema de los cuidados y su vínculo con los derechos humanos (Gobierno de México, 2021).

El acceso y el ejercicio efectivo del cuidado como derecho se incorporan mediante reformas legislativas o mediante la provisión de servicios a cargo del Poder Ejecutivo, principalmente dirigidos a la niñez, las personas en situación de discapacidad o dependencia y las personas adultas mayores. La naturaleza de este derecho no se define, pero se aproxima al grupo de los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, puede vincularse el cuidado al derecho al trabajo, a los deberes comunes de los progenitores respecto a la crianza y desarrollo de la niñez (Pautassi, 2018), según aparecen en los pactos y tratados internacionales ya suscritos por los Estados. Esta función incumbe, entre otros, a los comités encargados del seguimiento de dichos pactos, a través de sus recomendaciones generales referidas a las condiciones de vida y el acceso a bienes materiales y culturales en términos adecuados a la dignidad inherente a la familia humana (Nikken, 2010).

Además, el derecho al cuidado ha de interpretarse ampliamente de acuerdo con los desarrollos jurisprudenciales de los pactos internacionales de derechos humanos y de los comités encargados de su seguimiento, que reflejan las valoraciones sociales cambiantes y progresivas.

De modo que, si bien es un aporte que se consigne el derecho al cuidado para su garantía efectiva, no se debe perder de vista que la ausencia del reconocimiento expreso de ese derecho en los marcos normativos nacionales no niega la obligación y la urgencia de universalizar los servicios y de fortalecer las políticas de cuidado y las políticas públicas conexas que garanticen ese derecho<sup>4</sup>.

## 2. El Estado como garante del derecho al cuidado

El reconocimiento del cuidado como un derecho humano de todas las personas, a diferencia de los enfoques centrados en necesidades básicas o en grupos poblacionales que resultan vulnerables por sus condiciones económicas, sociales, étnico-raciales o culturales, permite delimitar claramente el papel central del Estado y los distintos actores: i) quiénes son las y los titulares del derecho al cuidado; ii) quiénes son las y los titulares de los deberes; iii) cuáles son los mecanismos de exigibilidad del derecho al cuidado, y iv) cuáles son las medidas destinadas a reducir las desigualdades y brechas en el acceso y disfrute de este derecho.

De esta manera, un Estado garante del derecho al cuidado, desde una perspectiva de género, desempeña un papel clave, ya que tiene la posibilidad de regular la organización social del cuidado en el marco de los estándares internacionales, organizar el ecosistema de servicios diseñados y ofertados por instituciones públicas y privadas y establecer estándares de calidad, en distintas modalidades de financiamiento. De hecho, este tipo de regulación se produce por acción o por omisión, en la medida en que las disposiciones del Estado y la cobertura de los servicios que presta establecen el modo de participación de los mercados, empresas, las familias y las comunidades en la provisión y en el acceso al cuidado (Razavi, 2007; Faur, 2014). En la medida en que los Estados se asuman como garantes del derecho al cuidado, las instituciones públicas pueden diseñar, implementar y fiscalizar la oferta de servicios de cuidado y velar por que el acceso no esté condicionado al poder adquisitivo de las personas, su origen étnico, orientación sexual, identidad de género, territorio en que habitan, o cualquier otra característica individual (Güezmes, Scuro y Bidegain Ponte, 2022).

Es también competencia del Estado garante promover políticas públicas culturales, que apunten a fomentar la corresponsabilidad social y de género, con miras a lograr la transformación de los patrones tradicionales y la superación de la función cuidadora que el patriarcado asigna en exclusividad a las mujeres, al amparo de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Asimismo, en lo que se refiere a las políticas educacionales y a los planes de estudios básicos, los Estados deben hacer lo posible por frenar los discursos que promueven la naturalización de los roles tradicionales de género y estigmatizan los intentos de cambio en este orden jerárquico y desigual.

En resumen, se trata de la construcción de una sociedad democrática con aspiraciones igualitarias entre sus miembros, que considera la provisión de cuidados como una de las más importantes responsabilidades sociales, donde los hombres deben renunciar a sus privilegios patriarcales y participar de forma corresponsable en el cuidado (CEPAL, 2017; Izquierdo, 2018). Además, el cuidado del planeta ha de ser una parte importante que debe interrelacionarse con la justa organización del trabajo asalariado, el cuidado y los vínculos de reciprocidad por los cuidados recibidos a lo largo de la vida.

<sup>4</sup> Por ejemplo, el artículo 72 de la Constitución del Uruguay señala que “La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno”. Por su parte, el artículo 13 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia afirma que los derechos que proclama la Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos no enunciados. Esta fórmula es similar a la contenida en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), que aglutina los derechos y garantías que en ella se enuncian, y también se asemeja a las disposiciones de instrumentos internacionales sobre derechos humanos, una dualidad normativa que no debe entenderse como negación de otros derechos y garantías que no figuren en ella.

## D. Hacia la sociedad del cuidado

Toda sociedad incluye normas que la rigen e instituciones que la moldean (sistemas de gobierno y de justicia, escuelas, distintas configuraciones familiares, entre muchas otras). Las sociedades moldean también formas particulares de organización del trabajo y, de manera más general, de la economía. Se encuentran atravesadas por relaciones de poder y jerarquías, relaciones afectivas, vínculos e interacciones interpersonales. Son, además, reflejo de las culturas que las fundan y las transforman. Todas acumulan recorridos históricos, políticos y sociales que las llevan a ser lo que son en un momento determinado. Todas pueden transformarse.

### 1. La sociedad del cuidado interpela el actual modelo de desarrollo

Como noción propositiva, la sociedad del cuidado contribuye a replantear las formas de organización social y expone el modo en que la sociedad actual ha devenido en un modelo insostenible y desigual.

El modelo de desarrollo actual —androcéntrico y antropocéntrico— omite la consideración y la valoración de actividades esenciales para el sostenimiento de la vida. La sociedad se organiza a partir de un modelo centrado en la acumulación de capital (Carrasco Bengoa, 2016; Celiberti, 2019). Los mercados se encuentran en el epicentro de la economía y sus mecanismos definen el funcionamiento de la estructura socioeconómica (Pérez Orozco, 2014). Esta situación responde a una construcción histórica que revela una serie de dimensiones interconectadas que operan a contramano de la sostenibilidad de la vida.

En primer lugar, el modelo oculta los vínculos entre la producción capitalista y el ámbito del cuidado y la naturaleza, de explotación por un lado y depredación por otro lado. Se trata de un modelo androcéntrico y antropocéntrico, que muestra la imposibilidad de reducir las desigualdades (por el contrario, las amplía) y de frenar la degradación ambiental (Carrasco Bengoa, 2016).

En segundo término, la organización social centrada en los mercados supone una mayor valoración del tiempo productivo frente al tiempo reproductivo y una persistente división sexual del trabajo, con lo que las mujeres quedan como responsables de atender la vulnerabilidad humana (Izquierdo, 2018). La construcción dicotómica entre el trabajo remunerado y los cuidados conlleva una jerarquización social, económica y cultural. Esto limita la construcción de responsabilidades colectivas en el sostenimiento de la vida y lo somete a una constante amenaza (Pérez Orozco, 2014). Para las mujeres, el modelo limita su autonomía económica, física y política. Para el conjunto de la sociedad, restringe los tiempos que se dedican al autocuidado, al cuidado de otras personas y al cuidado del planeta.

En tercer lugar, el modelo arrastra una concepción ficticia de la humanidad, que presupone la existencia de sujetos autosuficientes y niega la vulnerabilidad constitutiva de los cuerpos, la interdependencia entre las personas y su ecoddependencia (Butler, 2017; Pérez Orozco, 2014). Se trata de una concepción propia de las democracias liberales, basada en la existencia de personas libres e iguales, a partir de un paradigma androcéntrico (Izquierdo, 2018).

En el contexto de la crisis del COVID-19, entrelazada con la crisis alimentaria, energética, de los cuidados, económica y financiera, climática y ecológica —es decir, en el contexto de estos desequilibrios interconectados con que nos enfrentamos a nivel social, económico y planetario (PNUD, 2020)— es evidente que, para lograr una recuperación transformadora, sostenible y con igualdad, es necesario producir un cambio de rumbo en el actual modelo de desarrollo, así como una modificación de los pilares culturales e institucionales que lo sostienen. El concepto de sociedad del cuidado busca trascender los modelos que socavan el bienestar, incrementan las desigualdades y sostienen la injusticia estructural.

### 2. ¿Qué es la sociedad del cuidado?

En su ensayo titulado “¿Riesgo o cuidado?”, Joan Tronto contrapone la idea de la sociedad del riesgo (elaborada por Ulrich Beck y Anthony Giddens) a la de la sociedad del cuidado. Desde su perspectiva, la sociedad del riesgo intenta atender las consecuencias no intencionales de la acción social, de modo que el riesgo se percibe como una condición externa que requiere control. Tronto sostiene que no solo no es posible vivir sin riesgo,

sino que hay poblaciones cuyas vidas transcurren en situación de riesgo continuo. La sociedad del cuidado plantea un paradigma diferente, con el que se busca fortalecer relaciones de cuidado, a sabiendas de que todas las personas son vulnerables e interdependientes (Tronto, 2020).

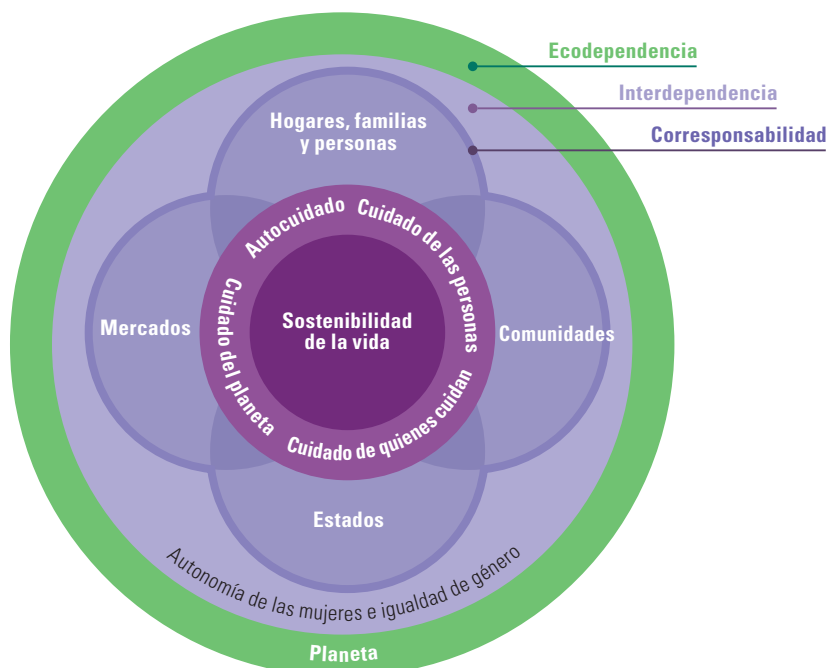
Frente al ideal de autosuficiencia, que supone la dependencia como una condición anómala, propia de individuos incompetentes (Fraser y Gordon, 1997), el concepto de sociedad del cuidado reconoce que la vulnerabilidad es intrínseca a la condición humana (Butler, 2017; Tronto, 2020). Nadie es del todo autónomo y nadie es completamente dependiente, sino que el grado de autonomía o dependencia debe ser visto como un continuo (Esquivel, Faur y Jelin, 2012). Sin embargo, los patrones culturales patriarcales han colocado a las mujeres en una situación de menor autonomía relativa. La sociedad del cuidado se fundamenta en la interdependencia y la ecoddependencia, como dimensiones constitutivas de los sujetos y de su red de relaciones sociales, interpersonales y con el medio ambiente.

En contraposición, priorizar los cuidados implica reconocer que la vulnerabilidad forma parte de la condición humana, junto con la interdependencia y la ecoddependencia. El objetivo es, en todo caso, alentar las relaciones de cuidado, en las que todas las personas tienen la capacidad de brindar cuidados porque todas son también destinatarias de cuidados (Tronto, 2020). Ello desafía la concepción individualista del actual sistema social y económico.

En ese sentido, la CEPAL ha hecho una exhortación a acelerar el paso hacia una justicia económica, ambiental y de género. Propone transitar hacia una sociedad del cuidado que priorice la sostenibilidad de la vida y del planeta, que garantice los derechos de las personas que necesitan cuidados, así como los derechos de las personas que los proveen, que considere el autocuidado y el intercuidado, que contrarreste la precarización de los empleos relacionados con el sector de los cuidados y que visibilice los efectos multiplicadores de la economía del cuidado en términos del bienestar y como un sector dinamizador para una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad (CEPAL, 2021). Desde el punto de vista institucional, la sociedad del cuidado apunta a la corresponsabilidad social tanto entre hombres y mujeres como entre el Estado, los mercados, las comunidades y las familias. Las políticas de cuidado y asegurar el derecho al cuidado requieren una profunda reorganización social y política de los cuidados, con la participación activa del Estado, la comunidad y las instituciones públicas y privadas en la provisión de servicios, que permita superar las desigualdades socioeconómicas y los nudos estructurales de la desigualdad de género (véase el diagrama I.4).

#### Diagrama I.4

La autonomía de las mujeres y la igualdad de género en la sociedad del cuidado



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La sociedad del cuidado exige transformar las relaciones de poder que están en la base de la división sexual del trabajo, terminar con la cultura del privilegio y garantizar la autonomía económica, física y política de las mujeres. Un objetivo prioritario para que dicho modelo logre superar los nudos de la desigualdad de género es la autonomía de las mujeres, entendida como su capacidad “para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos, en el contexto histórico que las hace posibles” (CEPAL, 2011, pág. 9). Otorgar centralidad al cuidado se convierte en un elemento esencial de la construcción de un modelo de sociedad alternativo cuyo fin y centro sea la sostenibilidad de la vida.

Por ende, si se desea lograr lo anterior en condiciones de dignidad para el conjunto de la ciudadanía, es necesario desandar la desigualdad de género y sus múltiples cruces con las desigualdades socioeconómicas, étnico-raciales y territoriales, y asumir un especial compromiso con aquellas poblaciones que históricamente han sido excluidas o discriminadas (Carrasco Bengoa, 2016; Izquierdo, 2018; Tronto, 2020).

Desde el punto de vista económico, la meta de priorizar la sostenibilidad de la vida frente a la acumulación de capital requiere superar el modelo actual de desarrollo basado en la acumulación por desposesión (Harvey, 2003) y dar valor a los cuidados, como procesos centrales que permiten sostener la vida. En el modelo reinante, predominan el extractivismo, la depredación ambiental, la violencia y el acoso y despojo de las poblaciones indígenas y campesinas. Para ello es necesario promover la redistribución del trabajo de cuidados y equilibrar las cargas y los beneficios derivados de la relación con los recursos ambientales. El cuidado del planeta es parte constitutiva de la sociedad del cuidado, en tanto el modelo transformador solo es viable si es sostenible e integral respecto de las capacidades del planeta y de la dignidad humana (CEPAL, 2022).

El cuidado se encuentra en la intersección entre las relaciones sociales y de género y los modos particulares en que los Estados, a través de sus políticas, sobreimprimen en ellas las responsabilidades de proveerlo. Con esta perspectiva, el cuidado se transforma en una dimensión desde la cual analizar las políticas públicas (Daly y Lewis, 2000; Faur, 2014). La pregunta orientadora es en qué medida el conjunto de políticas existentes permite una redistribución efectiva de los cuidados, tanto entre géneros como entre instituciones públicas y privadas, a fin de avanzar hacia una organización social que supere la asignación de la responsabilidad a los hogares y, por ende, a las mujeres (Faur, 2014; Batthyány, 2018).

En términos culturales, es fundamental promover relaciones de cuidado y fortalecer el valor de los cuidados como imperativo ético para hacer posible la vida en el planeta. También es indispensable superar su feminización y construir un modelo que se sostenga en la provisión colectiva e igualitaria de cuidados. Para ello, es urgente desarmar la cultura patriarcal y del privilegio. Sobre esta base se interpela la construcción social de las masculinidades, que ha contribuido a desvincular a los hombres de las responsabilidades cotidianas de proveer cuidados, para trabajar hacia un paradigma en que todas y todos brinden cuidados, no solo porque todos los necesitan, sino también porque son capaces de hacerlo. Se trata de fortalecer las relaciones de cuidado (Tronto, 2020). Asimismo, se reconoce la dimensión emocional del trabajo de cuidados, muchas veces desatendida frente a las perspectivas económicas, aunque igualmente central para fortalecer los vínculos sociales (Hochschild, 1983; Arango Gaviria, 2011).

En conjunto, la sociedad del cuidado enfatiza la dimensión política de la vida cotidiana. Se trata de consolidar una sociedad que promueva la disponibilidad de tiempos, recursos y servicios necesarios para la sostenibilidad de la vida y para el buen vivir, sobre la base de la igualdad en la protección del derecho al cuidado.

El papel del Estado es decisivo en el proceso de construcción de la sociedad del cuidado mediante acciones que tengan como horizonte la universalización de servicios de calidad, la coordinación e intersectorialidad de las políticas, la sostenibilidad financiera y el principio de la corresponsabilidad. Asimismo, es esencial invertir en salud universal, educación de calidad y sistemas de cuidados como pilares de un nuevo Estado de bienestar en la región (CEPAL, 2022), sectores que tienen un impacto directo en el alivio del trabajo de cuidados en los hogares.

A la vez, y más allá del ámbito de responsabilidad de los Estados, la sociedad del cuidado es un horizonte cuya construcción solo es posible si es colectiva. Únicamente mediante la vinculación de distintas instituciones y actores será posible iniciar un proceso que afine los principios, procesos y contenidos de la sociedad del cuidado, y que se sostenga en el compromiso político indispensable para trascender el corto plazo, vinculado con la lógica del mercado. Solo así se podrá avanzar hacia nuevas formas de organización social, a partir de una mirada que apueste a una transformación estructural a mediano y largo plazo.

## Bibliografía

- Abramovich, V. (2006), "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 88 (LC/G.2289-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Abramovich, V. y C. Courtis (2004), *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Editorial Trotta.
- Arango Gaviria, L. G. (2011), "El trabajo de cuidado: ¿servidumbre, profesión o ingeniería emocional", *Trabajo y ética del cuidado*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Batthyány, K. (2018), "La organización social del cuidado. Políticas, desafíos y tensiones", *Género y cuidado. Teorías, escenarios y políticas*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia/Pontificia Universidad Javeriana/Universidad de los Andes.
- (2004), *Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino? Una mirada desde el género y la ciudadanía social*, Montevideo, Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR).
- Benería, L. (1979), "Reproduction, production and the sexual division of labour", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 3, N° 3.
- Bidegain Ponte, N. (2017), "La Agenda 2030 y la Agenda Regional de Género: sinergias para la igualdad en América Latina y el Caribe", *serie Asuntos de Género*, N° 143 (LC/TS.2017/7/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bosch, A., C. Carrasco y E. Grau (2005), "Verde que te quiero violeta: encuentros y desencuentros entre feminismo y ecologismo", *La historia cuenta: del crecimiento económico al desarrollo humano sostenible*, E. Tello, Barcelona, El Viejo Topo.
- Butler, J. (2017), "Vulnerabilidad corporal, coalición y la política de la calle", *Nómadas*, N° 46, Bogotá, Universidad Central, abril.
- Carrasco Bengoa, C. (2016), "Sostenibilidad de la vida y ceguera patriarcal: una reflexión necesaria", *Atlánticas. Revista Internacional de Estudios Feministas*, vol. 1, N° 1.
- CEM (Centro de Estudios de la Mujer) (2021), "Comparativo constituciones América Latina", *Material Pedagógico*, N° 109/110, Santiago.
- Celiberti, L. (coord.) (2019), "Presentación", *Las bases materiales que sostienen la vida: perspectivas ecofeministas*, Montevideo, Cotidiano Mujer/Colectivo Ecofeminista Dafnias.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago, 2022.
- (2021), *Hacia la sociedad del cuidado: los aportes de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible* (LC/MDM.61/3), Santiago.
- (2020), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.
- (2017), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- (2016), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago.
- (2014), "Consenso de Santo Domingo", *Informe de la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe* (LC/L.3789), Santiago.
- (2011), "Informe anual 2011. El salto de la autonomía: de los márgenes al centro", *Documentos de Proyectos* (LC/W.436), Santiago, septiembre.
- CIM (Comisión Interamericana de Mujeres y EuroSocial) (2022), "Ley Modelo Interamericana de Cuidados" [en línea] <https://www.oas.org/es/cim/docs/LeyModeloCuidados-ES.pdf> [fecha de consulta: 18 de julio de 2022].
- Daly, M. y J. Lewis (2000), "The concept of social care and the analysis of contemporary welfare States", *British Journal of Sociology*, vol. 51, N° 2, junio, London School of Economics and Political Science/Routledge Journals.
- Durán Heras, M. A. (2000), *La contribución del trabajo no remunerado a la economía española: alternativas metodológicas*, Madrid, Instituto de la Mujer.
- Esquivel, V. (2011), "La economía del cuidado en América Latina. Poniendo los cuidados en el centro", *Atando cados deshaciendo nudos*, Ciudad de Panamá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), octubre.
- Esquivel, V., E. Faur y E. Jelin (2012), "Hacia la conceptualización del cuidado: familia, mercado y Estado", *Las lógicas del cuidado infantil: entre las familias, el Estado y el mercado*, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Faur, E. (2014), *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*, Buenos Aires, Siglo XXI editores.
- (2011), "A widening gap? The political and social organization of care in Argentina", *Development & Change*, N° 42.
- Fraser, N. (2016), "Las contradicciones del capital y los cuidados", *New Left Review*, vol. 100, julio-agosto.
- Fraser, N. y L. Gordon (1997), "Una genealogía de la 'dependencia'. Rastreado una palabra clave del Estado benefactor en los Estados Unidos", *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición "post-socialista"*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores/Universidad de Los Andes.

- FIMI (2020), *Estudio global sobre la situación de las mujeres y niñas indígenas en el marco del 25 Aniversario de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing* [en línea] <https://fimi-iiwf.org/global-study-on-the-situation-of-indigenous-women-and-girls/>.
- Fisher, B. y J. Tronto (1990), "Toward a feminist theory of caring", *Circles of Care: Work and Identity in Women's Lives*, Albany, SUNY Press.
- Folbre, N. (2004), "A theory of the misallocation of time", *Family Time: The Social Organization of Care*, N. Folbre y M. Bittman (eds.), Nueva York, Routledge.
- Gottschlich, D. y L. Bellina (2016), "Environmental justice and care: critical emancipatory contributions to sustainability discourse", *Agriculture and Human Values*, vol. 34, N° 4.
- Gobierno de México (2021), "Declaración Internacional sobre la importancia del cuidado en el ámbito de los derechos humanos. 48° período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos", 23 de septiembre [en línea] [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/669780/Declaracio\\_n\\_Internacional\\_sobre\\_la\\_importancia\\_del\\_cuidado\\_en\\_elambito\\_de\\_los\\_derechos\\_humanos.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/669780/Declaracio_n_Internacional_sobre_la_importancia_del_cuidado_en_elambito_de_los_derechos_humanos.pdf).
- Gramkow, C. y G. Porcile (2022), "Un modelo de tres brechas", *El Trimestre Económico*, vol. 89, N° 353, enero-marzo.
- Güezmes, A., L. Scuro y N. Bidegain Ponte (2022), "Igualdad de género y autonomía de las mujeres en el pensamiento de la CEPAL", *El Trimestre Económico*, vol. 89, N° 353, enero-marzo.
- Harvey, D. (2003), *The New Imperialism*, Oxford, Oxford University Press.
- Heintz, J. (2019), *The economy's other half: how taking gender seriously transforms macroeconomics*, New Castle upon Tyne, Agenda Publishing.
- Heintz, J., S. Staab y L. Turquet (2021), "Don't let another crisis go to waste: the COVID-19 pandemic and the imperative for a paradigm shift", *Feminist Economics*, vol. 27, N° 1-2.
- Hochschild, A. R. (1983), *The managed heart. Commercialization of human feeling*, University of California Press.
- Hochschild, A. R. y A. Machung (1989), *The Second Shift: Working Parents and the Revolution at Home*, Nueva York, Viking.
- Hopenhayn, M. (2022), "La cultura del privilegio y la igualdad de derechos: antípodas por resolver en las democracias latinoamericanas", *El Trimestre Económico*, vol. 89, N° 353, enero-marzo.
- Izquierdo, J. (2018), "Consideraciones recientes del debate sobre cuidados", *El trabajo de cuidados: una cuestión de derechos humanos y políticas públicas*, Ciudad de México, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres).
- Jelin, E. (2017), "Familias: un modelo para desarmar", *Mujeres y varones en la Argentina de hoy. Géneros en movimiento*, Buenos Aires, Siglo XXI -Fundación OSDE.
- \_\_\_\_\_(2010), *Pan y afectos, la transformación de las familias*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Larguía, I. y J. Dumoulin (1976), *Hacia una ciencia de la liberación de la mujer*, Barcelona, Anagrama.
- León Trujillo, M. (2014), "Economía solidaria y buen vivir: nuevos enfoques para una nueva economía", *Sostenibilidad de la vida: aportaciones desde la economía solidaria, feminista y ecológica*, Bilbao, Reas Euskadi.
- Martínez Franzoni, J. (2008), *Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercados laborales, política social y familia*, San José, Editorial de la UNCR.
- Naciones Unidas (2015), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (A/RES/70/1), Nueva York.
- Nikken, P. (2010), "La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales", *Revista IIDH*, vol. 52.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2019), *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- PARLATINO (Parlamento Latinoamericano y Caribeño) (2013), "Ley Marco sobre Economía del Cuidado" [en línea] [https://parlatino.org/pdf/leyes\\_marcos/leyes/ley-economia-cuidado-pma-19-oct-2013.pdf](https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/ley-economia-cuidado-pma-19-oct-2013.pdf).
- \_\_\_\_\_(2012), "Proyecto de Ley Marco de Sistema Integral de Cuidados", Buenos Aires Comisión de Asuntos Laborales, Previsión Social y Asuntos Jurídicos, 25 y 26 de octubre [en línea] [https://parlatino.org/pdf/leyes\\_marcos/leyes/proyecto-sistema-integral-pma-30-nov-2012.pdf](https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/proyecto-sistema-integral-pma-30-nov-2012.pdf).
- Pautassi, L. (2021), "El derecho humano al cuidado. Su relevancia constitucional", *Las tramas del cuidado en la nueva Constitución*, Santiago, Juntas en Acción y Centro de Estudios de la Mujer, agosto.
- \_\_\_\_\_(2018), "El cuidado: de cuestión problematizada a derecho. Un recorrido estratégico, una agenda en construcción", *El trabajo de cuidados: una cuestión de derechos humanos y políticas públicas*, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres).
- \_\_\_\_\_(2007), "El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 87 (LC/L.2800-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pérez Orozco, A. (2014), *Subversión feminista de la economía: aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*, Madrid, Traficantes de Sueños.

- (2006), "Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico," *Revista de Economía Crítica*, N° 5, marzo.
- Picchio, A. (2001), "Un enfoque macroeconómico "ampliado" de las condiciones de vida," *Tiempos, Trabajo y Género*, Barcelona, Universidad de Barcelona.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020), *Informe sobre Desarrollo Humano 2020: la próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropoceno*, Nueva York.
- Razavi, S. (2007), "The political and social economy of care in a development context: conceptual issues, research questions and policy options," *Gender and Development Programme Paper*, N° 3, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Razavi, S. y S. Staab (2010), "Underpaid and overworked: a cross-national perspective on care workers," *International Labour Review*, vol. 149, N° 4, diciembre.
- Rodríguez Enríquez, C. (2015), "Economía feminista y economía del cuidado: aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad," *Nueva Sociedad*, N° 254, marzo-abril.
- Rodríguez Enríquez, C. y G. Marzonetto (2015), "Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina," *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 4, N°8.
- Sainsbury, D. (1999), "Gender and Social-Democratic Welfare Status," *Gender and welfare state regimes*, Nueva York, Oxford University Press.
- Tronto, J. (2020), *¿Riesgo o cuidado?*, Buenos Aires, Fundación Medifé edita.
- (2006), "Vicious circles of privatized caring," *Socializing Care: Feminist Ethics and Public Issues*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers.
- Vaca Trigo, I. y C. Baron (2022), "Descentrar el producto interno bruto (PIB): bienestar, cuidados y tiempo," *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/80), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Wainerman, C. (2003), *Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones*, Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Fondo de Cultura Económica.



## CAPÍTULO

# II

# El vínculo ineludible entre la división sexual del trabajo y la desigualdad de género

## Introducción

- A. La explotación insostenible de los recursos naturales y los efectos sobre las mujeres en toda su diversidad
- B. La división sexual del trabajo, su vínculo con los otros nudos estructurales de la desigualdad y su impacto en la autonomía de las mujeres
- C. La división sexual del trabajo y los cuidados en los territorios

## Bibliografía



## Introducción

El creciente aumento de las desigualdades —en los países y entre ellos— en el marco de sucesivas y multifacéticas crisis, y sus efectos en la precarización de la vida, han revitalizado los debates que cuestionan las bases que sustentan el modelo que produce y profundiza las desigualdades, incluida la desigualdad de género. Los estudios feministas y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) han propuesto enfoques sistémicos que permiten comprender que lo que sucede en el mercado, las comunidades, los hogares y el ambiente está indisolublemente ligado, y que, por ende, esas esferas deben analizarse de forma interrelacional. La noción de sociedad del cuidado propone un cambio de paradigma que ponga la vida en el centro y conduzca hacia sociedades más justas, sostenibles e igualitarias, con Estados orientados al fortalecimiento de la protección social y el cuidado del planeta. Al considerar la interdependencia de las dimensiones social, económica y ambiental, la sociedad del cuidado ofrece un enfoque que conjuga los temas estructurales para un desarrollo sostenible, transformador y con igualdad en América Latina y el Caribe. En esta línea, en este capítulo se analiza el vínculo entre la división sexual del trabajo y la desigualdad de género desde una perspectiva interseccional, sobre la base de tres dimensiones.

Siguiendo el enfoque estructuralista de la CEPAL y la perspectiva feminista sobre la sostenibilidad de la vida, en la sección A se aborda la insostenibilidad del modelo societal actual, basado en el extractivismo de los recursos, de los territorios y del tiempo, especialmente de las mujeres. Se sostiene que, si bien los procesos de degradación ambiental afectan sobre todo a las mujeres, tienen diferentes efectos en distintos grupos de mujeres.

En la sección B se analiza el vínculo entre la división sexual del trabajo y los otros tres nudos estructurales de la desigualdad de género (desigualdad socioeconómica y pobreza, concentración de poder y patrones culturales patriarcales) a la luz de la sobrecarga de trabajo no remunerado que generó la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). El deterioro derivado del actual modelo productivo y ambiental, la crisis de los cuidados (CEPAL, 2019) y la crisis provocada por la pandemia de COVID-19 se presentan como telón de fondo para el análisis de los nudos estructurales de la desigualdad y la autonomía de las mujeres. La sobrecarga de trabajo no remunerado que experimentan las mujeres y el retroceso histórico en su participación laboral han visibilizado el vínculo ineludible que existe entre la división sexual del trabajo y los otros nudos estructurales de la desigualdad de género.

Por último, en la sección C se sostiene que el trabajo de cuidados se realiza en contextos espaciales y sociales que inciden en su organización, volumen y distribución. En este sentido, se aborda la relación entre cuidados y territorios, así como sus efectos sobre las desigualdades de género que afectan a las mujeres migrantes o a aquellas que viven en zonas rurales. Se desarrolla la perspectiva territorial y de cercanía para la comprensión de los cuidados, al tiempo que se abordan los fenómenos migratorios y los desplazamientos de las mujeres en la región, analizando lo que ello implica en términos de la conceptualización de los cuidados y el impacto en las políticas públicas.

## A. La explotación insostenible de los recursos naturales y los efectos sobre las mujeres en toda su diversidad

Desde la CEPAL se ha sostenido que las implicancias de la apropiación y explotación insostenible de la naturaleza “hacia formas en extremo abusivas” y “la depredación de recursos naturales agotables” (Prebisch, 1980), de cuya reproducción depende la supervivencia de la población (Sunkel, 1981), constituyen un elemento clave a abordar en los procesos de desarrollo. En este sentido, el desarrollo debe entenderse en su dimensión territorial, regional y espacial, basada en el cuidado y el respeto a la “base común de la vida del conjunto de todas las especies” (Sunkel y Leal, 1985). Estas ideas dialogan con el marco de la sostenibilidad de la vida que emerge posteriormente desde la economía feminista y permite comprender, por ejemplo, que los bienes que provienen de la naturaleza y el tiempo dedicado al cuidado producen valor en la forma de bienes públicos

en diferentes escalas (nacional, regional y mundial), y que su provisión es esencial tanto para la sostenibilidad de la vida como para el propio funcionamiento de los mercados (Heintz, Staab y Turquet, 2021; Picchio, 2003; Federici, 2012; Gottschlich y Bellina, 2016).

La sostenibilidad de la vida, que incluye la preservación del agua, la tierra, los bosques y otros bienes comunes, se instala como una visión alternativa para pensar el desarrollo por fuera de los mecanismos “predatorios” de los recursos naturales (Esquivel, 2016, pág. 114; Prebisch, 1980, pág. 86), orientado hacia el cuidado de los mecanismos colectivos de gestión de los riesgos del vivir (Carrasco y Díaz, 2017). La propuesta de la sociedad del cuidado recoge este debate y aboga por un cambio de paradigma en virtud del cual se sitúe la sostenibilidad de la vida en el centro y se fortalezcan las agendas que habilitan estrategias de desarrollo sostenibles y orientadas a la igualdad en la región, como la Agenda Regional de Género.

Gran parte del crecimiento económico y del bienestar de la población depende del trabajo de cuidados y de los recursos naturales. En el contexto de la pandemia, la aceleración del ritmo de explotación y extracción de recursos naturales y la intensificación del trabajo de cuidados provocaron una profundización de las desigualdades de género que se expresa tanto en los mercados como en los hogares. Por ello, es necesario abordar conjuntamente los factores económicos, ambientales, sociales y políticos y sus interrelaciones para comprender la complejidad de las desigualdades.

La región se ha caracterizado por un modelo económico basado en la extracción de recursos naturales sin criterios de sostenibilidad ambiental y social (CEPAL, 2019). La noción de extractivismo refiere al uso altamente concentrando de los recursos naturales y a su explotación desmedida (Gudynas, 2015; Naciones Unidas, 2019a), dos factores que inciden en los procesos de degradación ambiental, tanto de manera directa como mediante el consumo energético, y que atentan contra la propia existencia de los recursos que frecuentemente son de dotaciones no renovables (Altomonte y Sánchez, 2016; Burchardt y Dietz, 2014; Brand, Dietz y Lang, 2016; Bacha y Fishlow, 2012). De igual manera, el extractivismo ha agudizado la tendencia hacia la “reprimarización” de las economías latinoamericanas iniciada ya hace varias décadas (Ocampo, 2017b; Tussie, 2011), especialmente en el marco del llamado “superciclo” de los productos básicos y el crecimiento de la agroindustria al comienzo del milenio (Ocampo, 2009 y 2017b; Ouma, 2020 y 2022). Esto ha puesto a América Latina y el Caribe en una posición particularmente vulnerable a los ciclos económicos de la demanda de bienes primarios y los términos de intercambio con el mundo desarrollado (Altomonte y Sánchez, 2016).

El modelo extractivista ha sido desigualador y promotor de la cultura del privilegio y la concentración de la riqueza (Bárcena, 2021; CEPAL, 2020a). Se ha evidenciado que el tipo de especialización vinculado con la exportación de productos básicos y un pequeño sector manufacturero presenta una baja intensidad de empleo formal y tiende a aumentar estructuralmente la desigualdad de ingresos y la concentración del poder político (Prebisch, 1976; Cimoli y Rovira, 2008). Al mismo tiempo, este tipo de especialización productiva implica una mayor volatilidad de los precios (Ocampo, 2017a), lo que deteriora la inversión debido a los mayores niveles de incertidumbre (Cimoli y otros, 2020) e implica cambios drásticos en los ingresos fiscales. Esto último reduce las posibilidades de inversión pública y limita las iniciativas de políticas orientadas a la igualdad, como las políticas de cuidados. Este escenario afecta especialmente a las mujeres, dado que ellas asumen la mayor parte del trabajo no remunerado que permite la sostenibilidad de la vida, tienen una participación menor, más precaria y fluctuante en el mercado laboral, y se concentran en sectores económicos de menor valor agregado, productividad y remuneración (OIT, 2016a; UNCTAD, 2017; CEPAL, 2019), al tiempo que se encuentran subrepresentadas en las estructuras de decisión y el poder político. Todo esto se acentúa en el caso de las mujeres indígenas, afrodescendientes y migrantes.

## 1. El extractivismo, la degradación ambiental y su impacto en las desigualdades de género

En cuanto a sus implicancias ambientales, las industrias extractivas son responsables del 50% de las emisiones de carbono del mundo y de más del 80% de la pérdida de biodiversidad (IRP, 2019). La división sexual del trabajo y los patrones culturales dominantes también inciden en los problemas ambientales y en las consecuencias

del cambio climático para los hogares (CEPAL, 2017). Los feminismos han abordado extensamente el tema de los efectos de la degradación ambiental sobre las desigualdades de género (Shiva, 1989; Braidotti y otros, 1994). Debido al acceso desigual de las mujeres a los recursos naturales, los servicios públicos y las infraestructuras, así como a su responsabilidad en la economía de subsistencia y en la producción agraria y doméstica a escala global (Bauhardt y Harcourt, 2019), la degradación medioambiental y el cambio climático las afectan en mayor medida. Asimismo, el hecho de que las mujeres se vean más afectadas por la degradación ambiental se relaciona con que principalmente son ellas quienes tienen bajo su responsabilidad el trabajo de cuidados que implica asegurar el bienestar y la salud y atender los vínculos afectivos de los miembros de la familia (Bauhardt y Harcourt, 2019; Bauhardt, 2014). En efecto, debido a la contaminación, la deforestación y la destrucción de la biodiversidad, así como a proyectos extractivistas que afectan la salud general de la población, se exacerba la carga de trabajo de cuidados de las mujeres (Naciones Unidas, 2019a; Cielo y Coba, 2018; Floro y Poyatzis, 2019). Estos procesos de degradación ambiental en muchas ocasiones afectan en mayor medida los territorios y las zonas en que habitan mujeres rurales e indígenas, lo que tiene aún más impacto en sus condiciones de vida y en su sobrecarga de trabajo de cuidados.

La degradación del medio ambiente y la escasez de recursos naturales suponen importantes amenazas para los ecosistemas y los medios de vida, lo que provoca o agrava la pérdida de biodiversidad, la inseguridad alimentaria, la pobreza, los desplazamientos, la violencia y la pérdida de conocimientos tradicionales y culturales. Todo esto, a su vez, amplifica las desigualdades de género y refuerza los desequilibrios de poder (Castañeda y otros, 2020; Aguilar, 2021). Los proyectos extractivos con frecuencia afectan los medios de vida locales y causan desplazamientos de población que suelen marginar y empobrecer a las comunidades (Hofmann y Duarte, 2021; Naciones Unidas, 2019b). Especialmente quienes habitan en las zonas rurales de América Latina enfrentan procesos cada vez más importantes de desposesión de la tierra debido a la extensión de los procesos extractivistas vinculados a la minería, la industria forestal y la agroindustria, entre otras (Altomonte y Sánchez, 2016).

Los pueblos indígenas encuentran especiales dificultades para acceder a alimentos adecuados y agua potable, al tiempo que siguen enfrentando tensiones derivadas de la falta de garantías respecto de sus derechos territoriales (CEPAL, 2022a). Los procesos extractivos, que no cesaron durante la pandemia, continúan afectando la vida de estos pueblos, a lo que se suman otras dimensiones de su bienestar y de vulneraciones de derechos que se han visto afectadas por la crisis provocada por el COVID-19, como la falta de acceso a servicios de salud integral, la discriminación y la violencia estructural, así como otras limitaciones en el acceso a los servicios de protección social, la justicia, la educación y fuentes de empleo dignas (CEPAL, 2022a).

Asimismo, el deterioro de los territorios y bienes comunes de los pueblos indígenas a través de la contaminación y la realización de actividades extractivas afecta la preservación de sus medios de subsistencia tradicionales, como la recolección de alimentos, la producción agrícola y el pastoreo. La falta de recursos obliga a las mujeres indígenas a desplazarse, dejando sus lugares de origen y volviéndose más vulnerables a violaciones de derechos humanos (CIDH, 2017). Esta situación ha llevado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a adoptar una resolución en la que considera a los pueblos indígenas como “grupos en situación de especial vulnerabilidad”. Los Gobiernos de América Latina y el Caribe establecieron, a través de la Agenda Regional de Género<sup>1</sup>, una serie de acuerdos orientados a abordar las desigualdades que experimentan las mujeres indígenas. Estos acuerdos buscan reconocer la contribución cultural, social, económica y política de las mujeres indígenas, generando herramientas y políticas para la promoción de su autonomía, sus formas de vida y la garantía de sus derechos.

<sup>1</sup> En la bibliografía sobre la Agenda Regional de Género se encuentran todos los acuerdos asumidos por los Gobiernos en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe desde 1977. Véase [en línea] <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/conferencia-regional-sobre-la-mujer-de-america-latina-y-el-caribe/agenda-regional-genero>.

El acceso a la tierra, los territorios y los recursos naturales tienen significados especiales para los pueblos indígenas<sup>2</sup>. Para las mujeres indígenas en Abya Yala<sup>3</sup> la tierra no es solamente un recurso productivo, es la convivencia con la naturaleza, la vida misma de la tierra, el agua, los bosques, las plantas y los animales. El cuidado y el respeto por la tierra forma parte de los saberes que se transmiten de una generación a otra, lo que implica una conexión de responsabilidad entre las mujeres, los ancestros y las generaciones venideras<sup>4</sup>. Por ello, la tierra con frecuencia no es entendida como un “recurso mercantilizable”, sino que más bien se considera como un bien colectivo que conecta la naturaleza y la comunidad. La degradación de los recursos naturales y de los ecosistemas, el aumento de los precios de la tierra cultivable y la extensión de actividades extractivistas, los megaproyectos, las construcciones sin el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas, y sus correspondientes efectos sobre el acceso a los recursos, han contribuido significativamente a las migraciones forzadas de las mujeres indígenas y a poner en peligro su supervivencia (Velásquez, 2018).

Dado su papel como defensoras de los territorios, recursos y derechos frente a los proyectos extractivos, las mujeres indígenas y rurales se enfrentan a formas de violencia de género y étnico-raciales que se entrecruzan y refuerzan entre sí (Wijdekop, 2017). Las comunidades indígenas, las mujeres rurales y las mujeres afrodescendientes han ocupado lugares de primera línea en los procesos de resistencia y de defensa contra la deforestación, el acaparamiento de tierras y la explotación de recursos de manera abusiva (PNUD/ONU-Mujeres, 2021; Mazzucato, 2020; Federici, 2019; Chagnon y otros, 2022)<sup>5</sup>.

Las amenazas y presiones sobre el medio ambiente y sus recursos amplifican la desigualdad de género (Castañeda y otros, 2020; Navarro, 2013; Rivera, 2018). En consecuencia, las industrias extractivas han provocado un aumento de la violencia en contra de las mujeres y especialmente de las defensoras de los derechos humanos y ambientales. Transitar hacia un estilo de desarrollo que ponga la sostenibilidad de la vida en el centro implica también comprender en profundidad las demandas en torno a la soberanía alimentaria y el acceso a recursos naturales (tierra y agua). Para ello es imprescindible visibilizar las formas de resistencia al extractivismo y la movilización en respuesta a violaciones concretas a los derechos económicos y sociales de las comunidades, sostenidas por movimientos de mujeres indígenas y campesinas, de pequeñas productoras y del feminismo popular (Esquivel, 2016).

Dentro del marco internacional, América Latina y el Caribe cuenta, como región, con un tratado ambiental: el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú). El objetivo de este Acuerdo, que constituye un gran avance en materia de derechos humanos en asuntos ambientales y fue adoptado en Escazú (Costa Rica) en 2018, es garantizar el derecho de todas las personas a tener acceso a la información de manera oportuna y adecuada, a participar de manera significativa en las decisiones que afectan su vida y su entorno, y a acceder a la justicia cuando estos derechos hayan sido vulnerados<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Existen una serie de acuerdos sobre el derecho internacional de los derechos humanos de los pueblos indígenas que abordan esta temática, entre ellos: Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989); Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007); Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016); Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales (2018); Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, resolución 2000/22; Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (1994, cap. IV); Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, aprobada en 1965 y en vigor desde 1969; Plataforma de Acción de Beijing; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), 1994, y Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979.

<sup>3</sup> Abya Yala es el término con que el pueblo kuna, de Colombia y Panamá, denomina al continente americano en su totalidad. Literalmente, esa expresión significa tierra en plena madurez, tierra de sangre vital o tierra noble que acoge a todos. La denominación Abya Yala es símbolo de identidad y de respeto por la tierra que se habita.

<sup>4</sup> Este tema se abordó en la III Reunión Virtual de Especialistas “Hacia la Sociedad del Cuidado en América Latina y el Caribe: el cuidado del planeta”, organizada el miércoles 23 de marzo de 2022 por la CEPAL, en colaboración con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

<sup>5</sup> El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Naciones Unidas, 2022) ha realizado sucesivas recomendaciones en los últimos años sobre territorio y derechos ambientales en relación con las mujeres indígenas o rurales, entre ellas: Recomendación general núm. 39 (2021) sobre los derechos de las mujeres y niñas indígenas, Recomendación general núm. 37 (2018) sobre las dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático y Recomendación general núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales. Al respecto, véase Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Recomendaciones generales” [en línea] <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cedaw/general-recommendations>.

<sup>6</sup> Entre las disposiciones del Acuerdo de Escazú, que entró en vigor el 22 de abril de 2021 tras alcanzar el número de ratificaciones establecidas en el artículo 22, se destacan: i) el derecho de acceso a la información ambiental, en particular para personas pertenecientes a grupos étnicos y pueblos indígenas; ii) el derecho a la participación en los procesos de toma de decisiones ambientales; iii) el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, y iv) el reconocimiento, protección y promoción de todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.

Por otra parte, a la hora de analizar los efectos de la degradación ambiental sobre la autonomía de las mujeres y su vínculo con el trabajo de cuidados, debe considerarse que cada contexto geográfico enfrenta situaciones y dificultades particulares derivadas del cambio climático y el riesgo de desastres. Los impactos desiguales del cambio climático desde una perspectiva de género se vinculan significativamente con la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza en el marco de un crecimiento que es excluyente e insostenible (Aguilar, 2021). En un contexto estructural altamente desigual como el de América Latina y el Caribe, la crisis social, ambiental y económica se traduce en un aumento de las desigualdades que, frente a la ausencia de bienes públicos que corrijan las externalidades negativas producidas por las asimetrías internacionales, conducen al deterioro gradual de los factores que sostienen la vida (Bárcena y Cimoli, 2022).

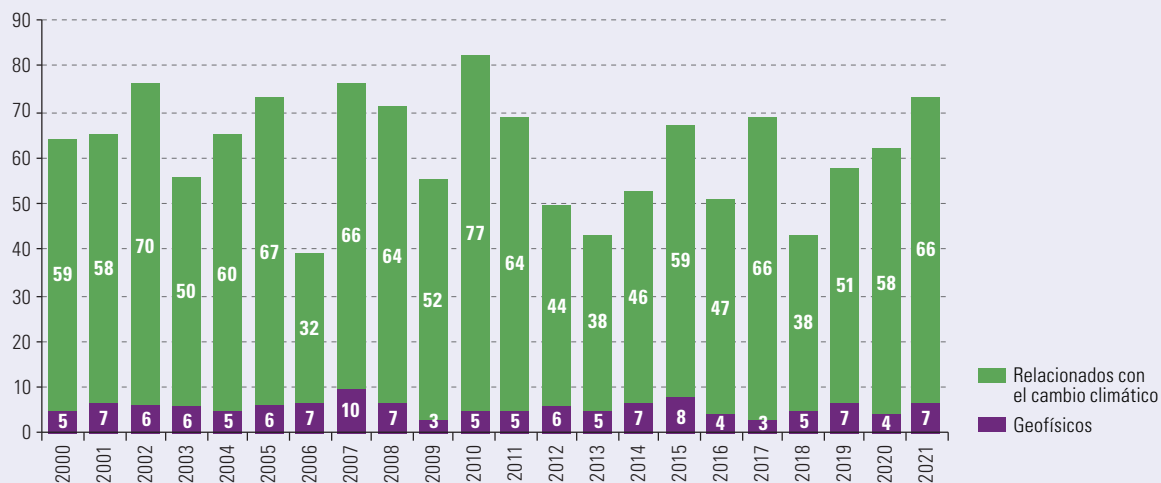
A nivel regional, la provisión de cuidados en zonas de desastres presenta desafíos específicos, que son aún más complejos en los países del Caribe (véase el recuadro II.1). Los desastres, que son cada vez más frecuentes debido a los efectos del cambio climático, tienen especial incidencia en la carga de trabajo de cuidados, ya que, por ejemplo, interrumpen el funcionamiento de los servicios y las instalaciones médicas. Esto aumenta directamente la demanda de cuidados en los hogares, lo que sobrecarga a las mujeres e incrementa su pobreza en materia de tiempo e ingresos (Floro y Poyatzis, 2019).

### Recuadro II.1

#### Cuidados en contextos de desastres

América Latina y el Caribe es una región sumamente expuesta a catástrofes, como huracanes, terremotos, inundaciones y deslizamientos, con consecuencias devastadoras para la población y la economía de los países y territorios afectados. Entre 2000 y 2022 se han registrado 1.482 catástrofes en la región, lo que equivale al 16% de todos los desastres ocurridos en ese período a nivel mundial (CRED, 2022). Casi un 40% de estos fenómenos se concentró en Centroamérica (Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), México y el Caribe (CEPAL, 2022f). El Caribe, en particular, es una de las áreas del mundo más vulnerables a los desastres, ya que los países y territorios de esta subregión registran los costos más grandes con relación al tamaño de sus economías. De hecho, los diez países o territorios más afectados en términos de pérdidas como porcentaje del PIB durante las dos últimas décadas se encuentran en el Caribe (UNDRR/CRED, 2018).

América Latina y el Caribe (42 países y territorios): número anual de desastres por tipo, 2000-2021



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html>.

El nivel de devastación de algunos de los mayores desastres está más relacionado con la intervención del ser humano que con el fenómeno físico en sí mismo. La destrucción de ecosistemas producto de actividades antropogénicas, el crecimiento acelerado y con escasa planificación de las ciudades, la desigualdad social y la pobreza, entre otros, son factores que incrementan los riesgos de desastres. Aunque algunos fenómenos, como sismos, tsunamis y erupciones volcánicas, tienen un origen natural, se transforman en desastres porque ocurren en contextos donde hay personas y comunidades en situación de vulnerabilidad. Otros desastres, como las inundaciones, sequías y deslizamientos, se vinculan con el cambio climático, que se ha agudizado a causa de las actividades humanas (UNDRR/ONU-Mujeres, 2022).

El impacto de los desastres se experimenta de forma diferenciada y ciertos factores, como el género, la edad y la condición étnico-racial, influyen en la capacidad para prepararse y responder ante el riesgo de desastres (UNDRR/ONU-Mujeres, 2022). Desde una perspectiva de género, los nudos estructurales de la desigualdad, en particular la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, influyen en la heterogeneidad de los impactos de los desastres, ya que son las mujeres y las niñas las que tradicionalmente se encargan de las tareas de cuidado y trabajo doméstico no remunerado.

En contextos de emergencia y desastre, y en particular en el periodo posterior a la ocurrencia del fenómeno en sí, la carga de trabajo de cuidados que realizan las mujeres y niñas tiende a aumentar (UNDRR/ONU-Mujeres, 2022). Esto se debe, por ejemplo, a la interrupción de servicios como los que brindan los jardines infantiles o de servicios básicos como el agua potable. En esas circunstancias, las mujeres se ven obligadas a asumir funciones adicionales de cuidado y a viajar mayores distancias o destinar más tiempo para acceder a los recursos que se vieron suspendidos (OMS, 2014).

Por otra parte, en el Caribe se ha observado que en contextos de desastres las mujeres y niñas experimentan mayores tasas de mortalidad y riesgo de violencia de género, además de enfrentar barreras adicionales para satisfacer sus necesidades y acceder a medios de subsistencia (Bleeker y otros, 2021). Además, las niñas y adolescentes tienen más riesgo de ser víctimas de abuso y violencia sexual, ya que muchos de los factores protectores (escuelas, personas cuidadoras, autoridades) ven afectadas o interrumpidas sus funciones a raíz de los desastres ocurridos (UNDRR/ONU-Mujeres, 2022).

En el caso de países del Caribe como Dominica y Jamaica, por ejemplo, los hogares monoparentales encabezados por mujeres suelen ser más pobres y de mayor tamaño que los encabezados por hombres (Dunn, 2013; BDC, 2010), lo que redundaría en una mayor exposición de estos hogares, y sobre todo de las mujeres, ya que ellas soportan la doble carga de las funciones reproductiva y productiva, con un acceso limitado al mercado laboral, las redes de apoyo y las estrategias de supervivencia (Bleeker y otros, 2021). Un reflejo de ello es lo ocurrido a causa del huracán María en Dominica en 2017, ocasión en que se registró un predominio de mujeres, personas mayores, niñas y niños en todos los albergues del país (Gobierno de Dominica, 2017). En dicho desastre, las mujeres mayores de 65 años realizaron la mayor parte del trabajo de cuidados dentro y fuera de los albergues, y se informó que habían dedicado al menos 18 horas semanales al trabajo de cuidados no remunerado (Gobierno de Dominica, 2017). La mayoría de estas mujeres eran además las principales proveedoras de sus hogares, compuestos, en promedio, por cinco personas, e indicaron que no podían dejar los albergues porque no tenían vivienda y no sabían dónde o cómo obtener materiales para la reconstrucción (Gobierno de Dominica, 2017).

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, adoptado en 2015, es el principal marco normativo en la materia y reconoce la necesidad de adoptar un enfoque inclusivo y participativo en la reducción de riesgos de desastres que preste especial atención a las personas afectadas de manera desproporcionada por los desastres y que integre una perspectiva de género (Naciones Unidas, 2015). Sin embargo, a pesar de que los desastres refuerzan y aumentan las desigualdades de género, con frecuencia se ignoran las posibles contribuciones y el liderazgo de las mujeres en la reducción del riesgo de desastres. Las mujeres no están adecuadamente representadas en los espacios de toma de decisiones y las actitudes y normas socioculturales dominantes dificultan su participación (OMS, 2014; UNDRR/ONU-Mujeres, 2022).

También es necesario incluir análisis integrales de género en el desarrollo e implementación de políticas y programas de reducción de riesgos de desastres que consideren el uso del tiempo y las cargas de cuidados de mujeres y hombres para evitar crear cargas adicionales para las mujeres en estos contextos (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2018; CEPAL/ONU-Mujeres, 2022).

En este sentido, resulta central integrar la perspectiva de género en las políticas, iniciativas y programas nacionales ambientales, de adaptación y mitigación frente al cambio climático, y de reducción del riesgo de desastres, reconociendo los riesgos e impactos diferenciados en las mujeres, las adolescentes y las niñas en toda su diversidad, en particular las que enfrentan formas múltiples e interrelacionadas de discriminación, y fortalecer la capacidad de resiliencia y adaptación de las mujeres, las adolescentes y las niñas para responder a los efectos adversos del cambio climático y los desastres, la degradación del medio ambiente y la contaminación ambiental en las ciudades y las zonas rurales.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (CEPAL/ONU-Mujeres), “Declaración adoptada por las ministras y altas autoridades de los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres de América Latina y el Caribe para el 66° Período de Sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la mujer (CSW66)”, Santiago, 2022; A. Bleeker y otros, “Advancing gender equality in environmental migration and disaster displacement in the Caribbean”, *serie Estudios y Perspectivas*, N° 98 (LC/TS.2020/188), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021; Banco de Desarrollo del Caribe (BDC), “Country Poverty Assessment – Dominica”, Tunapuna, 2010; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Recomendación general núm. 37 (2018) sobre las dimensiones de género de la reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático” (CEDAW/C/GC/37), Nueva York, 2018; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html>; Gobierno de Dominica, *Post Disaster Needs Assessment Hurricane Maria September 18, 2017: A Report by the Government of the Commonwealth of Dominica*, Roseau, 2017; L. Dunn (ed.), “Gender, Climate Change and Disaster Risk Management”, *Working Paper series*, N° 7, Mona, Institute of Gender and Development Studies/Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2013; Organización Mundial de la Salud (OMS), *Género, cambio climático y salud*, Ginebra, 2014; Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (UNDRR/ONU-Mujeres), *Hacia la igualdad de género y el liderazgo de las mujeres para la resiliencia ante el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe*, Panamá, 2022; Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (CRED), Base de Datos Internacional sobre Desastres EM-DAT, Bruselas, 2022; Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres/ Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres (UNDRR/CRED), *Pérdidas económicas, pobreza y desastres 1998-2017*, Bruselas, 2018; Naciones Unidas, *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030* (A/RES/69/283), Nueva York, 2015.

Además de provocar diversas lesiones, los desastres repercuten en el aumento de la mortalidad, el funcionamiento de los servicios de rehabilitación y tratamiento, el aumento de la incidencia de las enfermedades no transmisibles resultantes de los problemas de saneamiento y los sistemas de eliminación de aguas residuales, la exposición a distintos elementos como consecuencia de los daños y la pérdida de la vivienda. Todo ello redunda en un aumento de la carga de cuidados en los hogares (Floro y Poyatzis, 2019; Bauhardt y Harcourt, 2019).

Además, las condiciones posteriores a la ocurrencia de una catástrofe, como la falta de alimentos, la destrucción de las infraestructuras de agua potable, el agua estancada y las alcantarillas rotas, entre otras consecuencias, no solo pueden provocar enfermedades, sino que exigen la realización de una serie de tareas indirectas de cuidado que son imprescindibles para la vida y que, nuevamente, recaen en el tiempo y el trabajo no remunerado de las mujeres.

La discusión sobre el cambio climático y la degradación ambiental debe poner en el centro el abordaje de los derechos humanos, la situación de las mujeres y las desigualdades de género. En América Latina y el Caribe, la Agenda Regional de Género incorpora la temática sobre el cambio climático en el Consenso de Brasilia, adoptado en la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe celebrada en 2010, donde se reconoce que “el cambio climático y los desastres pueden afectar en forma negativa el desarrollo productivo, el uso del tiempo por parte de las mujeres, particularmente en las áreas rurales, y su acceso al empleo” (Aguilar, 2021). Por otra parte, la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 reconoce que la integración de los derechos y la autonomía de las mujeres en la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos no solo es esencial y complementa los compromisos globales respecto de los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género, sino que también maximiza la eficacia de las políticas, los programas y los recursos climáticos. En esta misma línea, y reforzando esas ideas, en el Compromiso de Santiago, producto de la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2020), se introducen tres párrafos (32, 33 y 34) relacionados con la igualdad de género y el cambio climático. En estos acuerdos se destaca la incorporación de la perspectiva de género, interseccionalidad, interculturalidad y derechos en políticas y programas con financiamiento para el desarrollo sostenible, la adaptación al cambio climático y

mitigación de sus efectos, y la reducción de riesgos de desastres, reconociendo sus impactos diferenciados en las mujeres en su diversidad. Además, se señala la importancia de apoyar activamente la participación de las organizaciones y los movimientos de mujeres y feministas, de las mujeres indígenas, afrodescendientes y rurales, y de las comunidades de base en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas de mitigación y respuesta al cambio climático y de gestión del riesgo de desastres.

## 2. Extractivismo del tiempo y del trabajo de las mujeres

En las sociedades capitalistas, gran parte del trabajo de cuidados se efectúa en los hogares, en las comunidades y en el marco de las relaciones de cercanía, de forma no remunerada. Otra parte adopta la forma de trabajo remunerado. Sin embargo, en cualquier caso, este trabajo por lo general se encuentra infravalorado, precarizado e invisibilizado.

Aunque la extracción de recursos naturales y sus efectos políticos y sociales sigue siendo un foco importante, los procesos y prácticas extractivas en sentido literal se han ido aplicando gradualmente a otros aspectos: desde el ámbito digital e intelectual hasta las finanzas (Chagnon y otros, 2022; Gago y Mezzadra, 2017; Gago, 2019; Ye y otros, 2020; Svampa, 2019). En esta línea, de forma análoga al extractivismo de recursos, los feminismos han desarrollado la idea de extractivismo del trabajo reproductivo o de cuidados de las mujeres como parte de procesos interconectados (Wichterich, 2019). En este sentido, se ha planteado que la extracción del trabajo no remunerado de las mujeres constituye un eje clave de los procesos de acumulación actuales (Mies, Bennholdt-Thomsen y Von Werlhof, 1988; Mies, 1986; Federici, 2004; Hartsock, 2006), que funciona incluso como un subsidio para la tasa de ganancia de los mercados (Carrasco, 2014; Pérez, 2019a).

Por ello, desde la economía feminista se alerta sobre la necesidad de ir más allá del análisis meramente centrado en los procesos de extracción vinculados a la esfera “productiva”, para incorporar una visión sistémica del trabajo. En esta línea, Wichterich (2019) refiere a la noción de “extractivismo de los cuidados” para describir la intensificación en la mercantilización de la reproducción social y del trabajo de cuidados a lo largo de las jerarquías sociales de género, clase, raza y Norte-Sur, como estrategia para hacer frente a una crisis global de reproducción social. De esta forma, el concepto de “extractivismo de los cuidados” funciona como una analogía del concepto de extractivismo de los recursos.

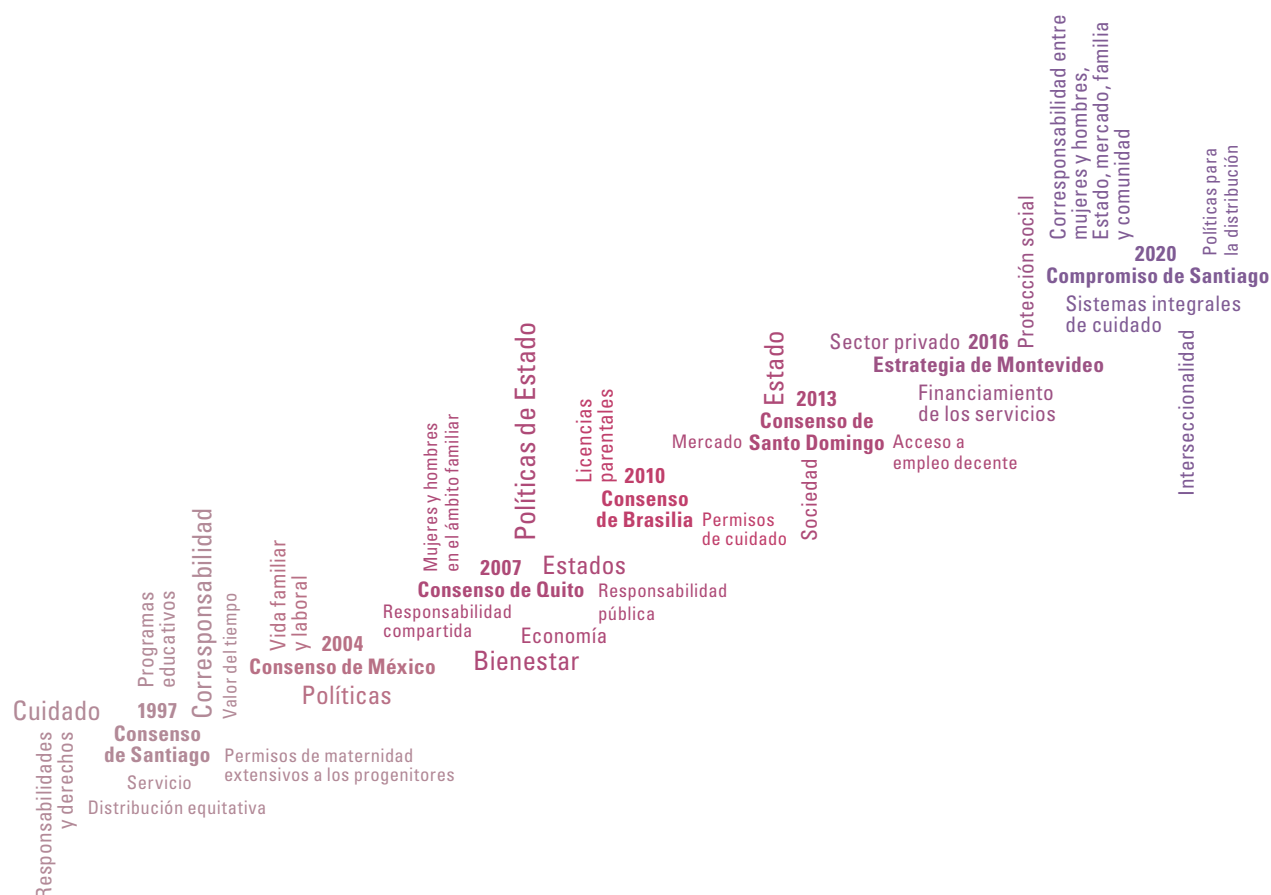
Además, el extractivismo del tiempo y del trabajo de las mujeres involucra una dimensión no solo económica sino también afectiva que se debe considerar. Los cuidados poseen un componente interpersonal y socioafectivo que Hochschild (2000) denominó “trabajo emocional”. Los cuidados conllevan aspectos afectivos, necesidades subjetivas y deseos particulares que son inseparables de la tarea propia de cuidar (Pérez, 2019b; ONU-Mujeres, 2018). Esta dimensión del cuidado no se puede monetizar y, en la medida en que no se redistribuya, estos trabajos y dimensiones socioafectivas del cuidado continuarán siendo sostenidos por las mujeres.

De esta manera, los procesos de extracción del tiempo y del trabajo de cuidados necesarios para sostener la vida involucran procesos de desigualdad socioeconómica, pero también asimetrías en las responsabilidades y relaciones socioafectivas. En este sentido, abordar la división sexual del trabajo y la organización actual de los cuidados implica desarrollar medidas orientadas no solo a la formalización del trabajo y a la provisión de servicios, sino también al fomento de la corresponsabilidad social y afectiva entre hombres y mujeres para el ejercicio del cuidado.

Los Gobiernos de la región han aprobado una serie de acuerdos fundamentales para el diseño e implementación de políticas de cuidados, orientados a promover la corresponsabilidad tanto entre hombres y mujeres, como entre el Estado, el mercado, las comunidades y las familias (véase el diagrama II.1). Estos acuerdos incluyen compromisos orientados a la generación de sistemas integrales de cuidados, políticas vinculadas a la distribución del tiempo (licencias parentales), la promoción de iniciativas de cuidados desde el sector privado y medidas de cambio cultural, entre otras.

Diagrama II.1

Acuerdos de la Agenda Regional de Género en materia de corresponsabilidad, 1997-2020



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Agenda Regional de Género", Santiago, 2022 [en línea] <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/conferencia-regional-sobre-la-mujer-de-america-latina-y-el-caribe/agenda-regional-genero>.

Mediante los distintos acuerdos, la Agenda Regional de Género reafirma la importancia del enfoque interseccional en la política de cuidado, así como los principios de universalidad y progresividad para el acceso a servicios de cuidado de calidad, la importancia del papel del Estado y la imprescindible coordinación entre sus instituciones y sus niveles de gobierno (nacional, subnacional y local), así como la relevancia de promover la sostenibilidad financiera de las políticas públicas de cuidado orientadas a alcanzar la igualdad de género.

## B. La división sexual del trabajo, su vínculo con los otros nudos estructurales de la desigualdad y su impacto en la autonomía de las mujeres

El creciente aumento de las desigualdades —en los países y entre ellos— en el marco de sucesivas y multifacéticas crisis, y sus efectos en la precarización de la vida, han revitalizado los debates que cuestionan las bases que sustentan el modelo que produce y profundiza las desigualdades, incluida la desigualdad de género. Entre otras cosas, la crisis del COVID-19 ha puesto en evidencia la relevancia del trabajo de cuidados y su desigual distribución entre hombres y mujeres.

La sobrecarga de trabajo no remunerado que experimentan las mujeres y el retroceso histórico en su participación laboral han visibilizado el vínculo ineludible que existe entre la división sexual del trabajo, la persistencia de la pobreza, los patrones patriarcales y discriminatorios y la concentración del poder. Los nudos que sustentan la desigualdad de género se refuerzan entre sí limitando el pleno goce de los derechos de las mujeres y el avance hacia la igualdad sustantiva. En el marco de la crisis actual, la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado persisten como nudos estructurales de la desigualdad en América Latina y el Caribe. Esto limita la autonomía de las mujeres y genera una serie de ineficiencias económicas y sociales que afectan a la sociedad en su conjunto (CEPAL, 2020b y 2022b).

Desatar los nudos estructurales de la desigualdad y avanzar hacia un cambio de paradigma para transitar hacia la sociedad del cuidado (CEPAL, 2021a) implica identificar y cerrar las brechas existentes entre las necesidades de cuidado y la oferta de servicios accesibles y de calidad. También supone desnaturalizar y desmontar los roles estereotipados de género, y terminar con la cultura del privilegio y patriarcal y las relaciones jerárquicas de poder que sustentan la actual organización social del cuidado (véase el diagrama II.2).

### Diagrama II.2

La división sexual del trabajo y la debilidad de las políticas de cuidado perpetúan los nudos estructurales de la desigualdad



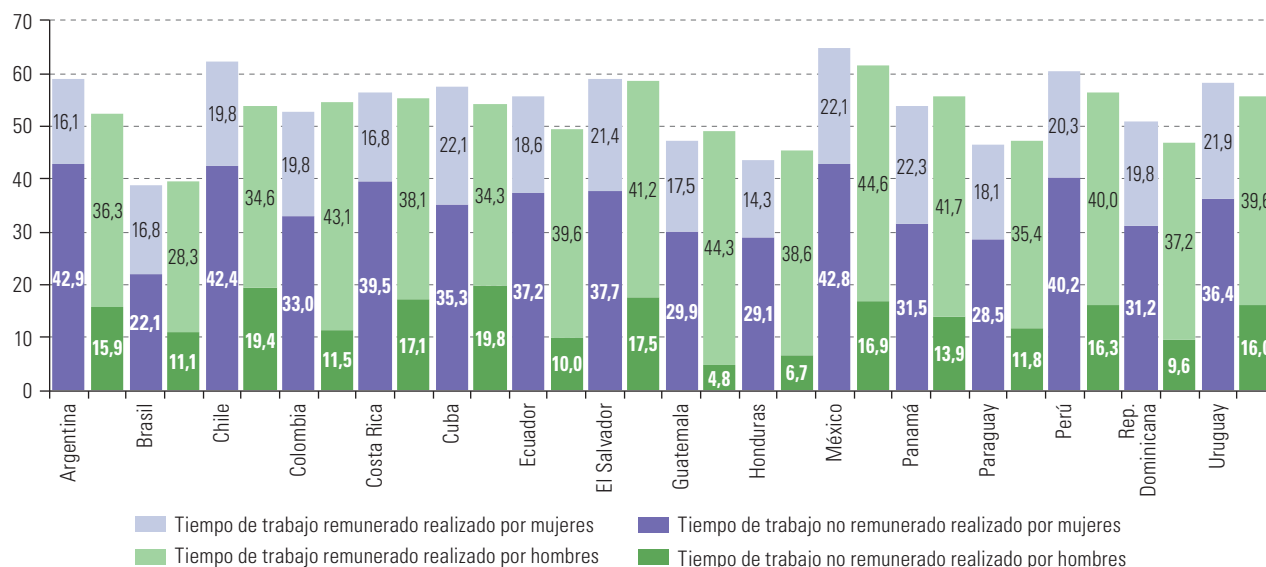
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## 1. La desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza perpetúan la crisis de los cuidados

Con anterioridad a la crisis sanitaria del COVID-19, en los países de la región que disponen de datos, las mujeres dedicaban entre 22 y 42 horas semanales a las actividades de trabajo doméstico y de cuidados, lo que supone, en promedio, una carga de hasta tres veces más que los hombres (CEPAL, 2020b y 2019) (véase el gráfico II.1). La pandemia aumentó drásticamente esta carga debido, entre otras cosas, al traslado a los hogares de servicios de atención y cuidado, el acompañamiento a la educación de niños y niñas ante el cierre de establecimientos educativos, la atención de personas enfermas dada la presión generada sobre los sistemas de salud y el cuidado de la población dependiente a causa del cierre de varios establecimientos que brindaban estos servicios (CEPAL, 2020b).

**Gráfico II.1**

América Latina (16 países): tiempo promedio destinado al trabajo remunerado y no remunerado de la población de 15 años y más, por sexo, último período disponible  
(En horas semanales)



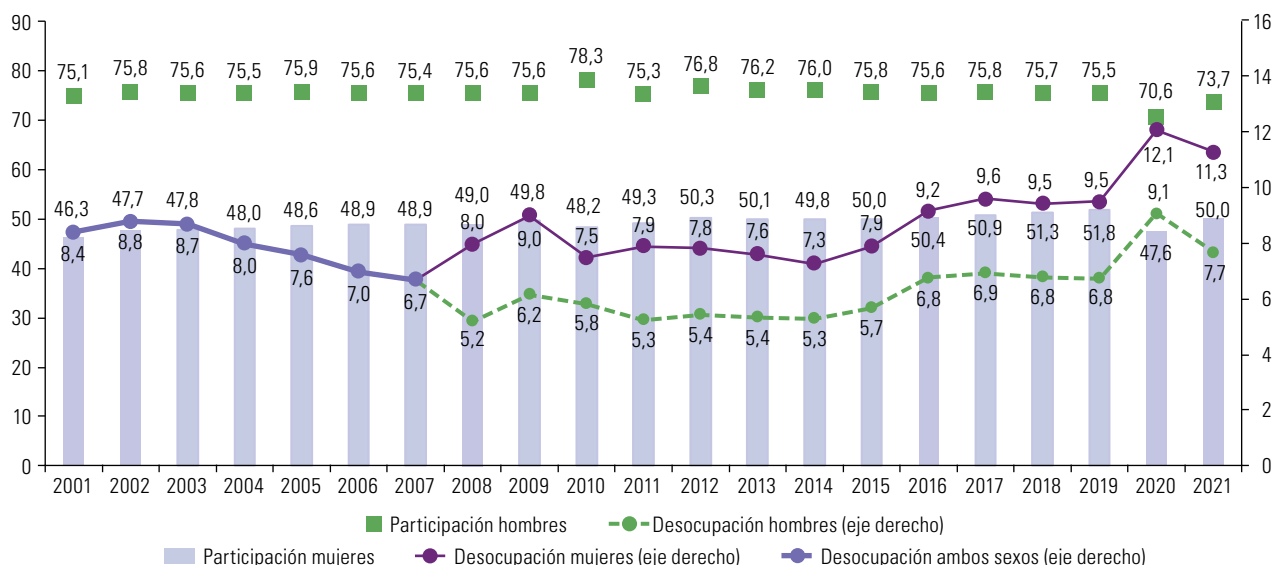
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) [en línea] <https://oig.cepal.org/es>.

La pandemia también tuvo consecuencias negativas en el empleo de las mujeres, que ya registraba un estancamiento en la última década. Mientras la tasa de participación de las mujeres se incrementó 5,3 puntos porcentuales entre 1997 y 2007, en la última década solo registró un leve aumento y en 2019 alcanzó un promedio del 51,8% (23,7 puntos porcentuales por debajo de la de los hombres) (CEPAL/OIT, 2020) (véase el gráfico II.2). Entre el segundo trimestre de 2019 y el mismo período de 2020 se registró una pérdida inédita de puestos de trabajo que afectó en mayor medida a las mujeres (CEPAL, 2021b). Esta contundente salida del mercado laboral representa un retroceso de 18 años en los niveles de participación de las mujeres en la fuerza laboral en 2020. Si bien existen cifras que muestran cierta recuperación en términos del empleo de las mujeres, esta recuperación aún es lenta y desigual, ya que no alcanza los niveles que se observan en el empleo de los hombres. La disminución en los niveles de ocupación de las mujeres se vio especialmente agravada en los hogares de menores ingresos. Así, mientras que en 2020 la tasa de ocupación de las mujeres del quinto quintil de ingresos alcanzó un 56,4%, la tasa de ocupación de las mujeres del primer quintil de ingresos solo llegó al 36,1% (CEPAL, 2022b). Asimismo, el impacto sobre el empleo ha sido especialmente notorio entre las mujeres de menor nivel educativo, un grupo que se ha visto más afectado por la pérdida de empleo que los hombres con el mismo nivel educativo y que otras mujeres con mayor nivel de formación (CEPAL, 2022c).

Los niveles de desempleo y la tasa de participación laboral de las mujeres no se explican únicamente por el debilitamiento del empleo en general como parte de la crisis económica, sino que en ello también incide la sobrecarga de trabajo de cuidados de las mujeres. De hecho, el principal obstáculo para la plena inserción de las mujeres en el mercado laboral está relacionado con la sobrecarga del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Aproximadamente un 60% de las mujeres en hogares con presencia de niños y niñas menores de 15 años declara no participar en el mercado laboral por atender responsabilidades familiares, mientras que en hogares sin presencia de niños y niñas del mismo tramo de edad esta cifra se ubica en el 18% (CEPAL, 2021c). Las mujeres de entre 20 y 59 años en hogares con presencia de niños o niñas menores de 5 años son quienes antes de la pandemia presentaban las menores tasas de ocupación y quienes, asimismo, registran los mayores descensos en los niveles de ocupación como consecuencia de la crisis (véase el gráfico II.3).

## Gráfico II.2

América Latina y el Caribe (24 países, promedio ponderado)<sup>a</sup>: evolución de la tasa de participación y la tasa de desocupación, según sexo, 2001-2021  
(En porcentajes)

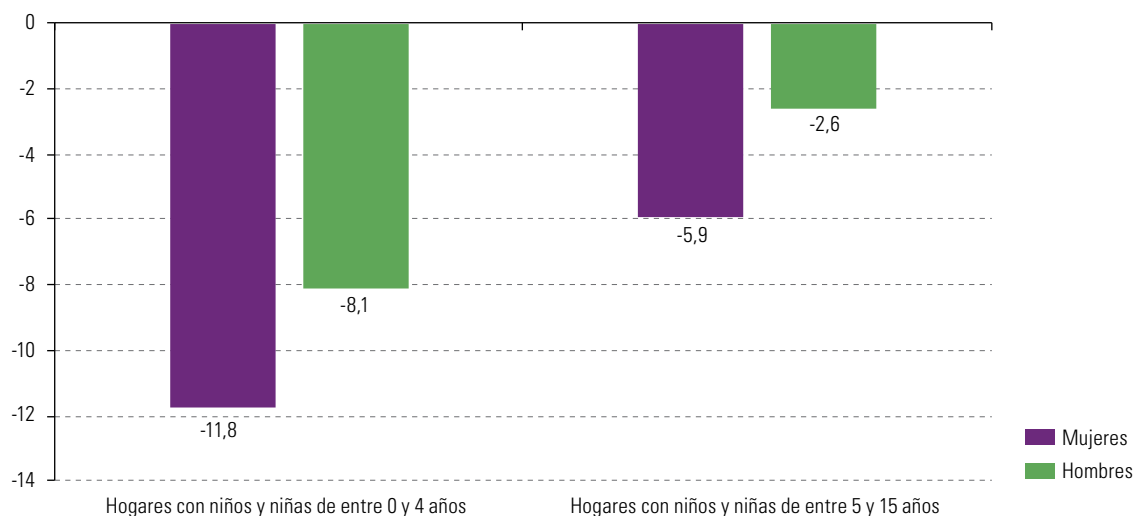


**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países y proyecciones.

<sup>a</sup> Países considerados: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). Las cifras de 2019 no incluyen a la República Bolivariana de Venezuela.

## Gráfico II.3

América Latina (13 países, promedio ponderado)<sup>a</sup>: variación de la cantidad de personas de entre 20 y 59 años ocupadas, por sexo y presencia de niños y niñas de entre 0 y 15 años en el hogar, 2019-2020  
(En porcentajes)



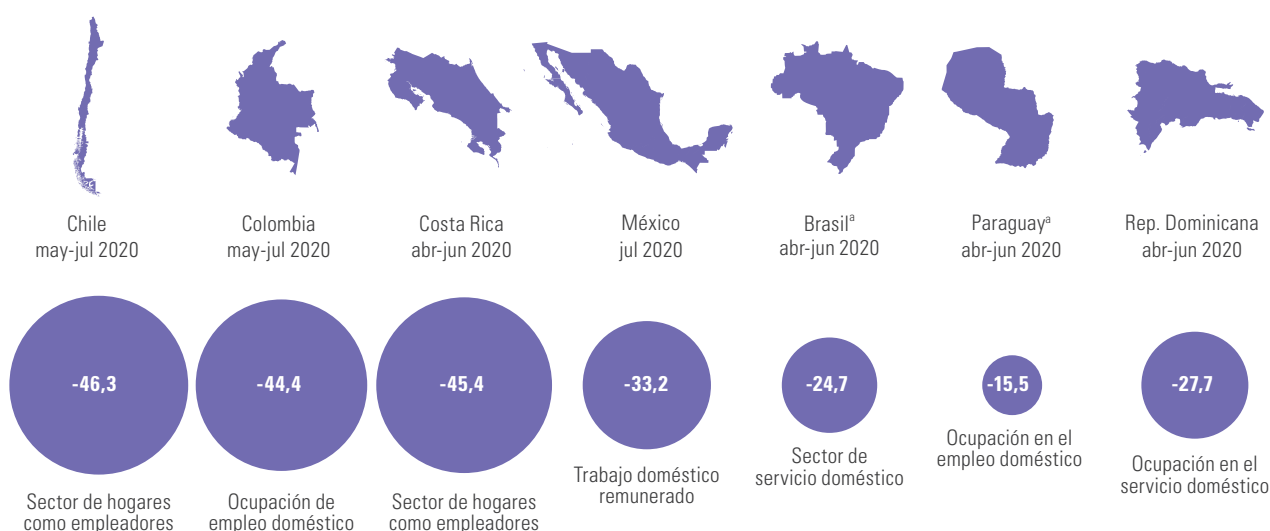
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Países considerados: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. El dato promedio de 2019 considera a todos los países antes mencionados, a excepción de Chile y México, para los que se incluye información de 2017 y 2018, respectivamente.

Otro sector que se ha visto muy afectado por la pandemia y se presenta como altamente feminizado es el del empleo doméstico. En este sector, compuesto mayoritariamente por mujeres, se desempeña el 9,8% de las ocupadas de la región, muchas de ellas afrodescendientes, indígenas o migrantes (Valenzuela, Scuro y Vaca Trigo, 2020). El trabajo doméstico remunerado ha sido históricamente un sector precarizado: al hecho de que los salarios se encuentran entre los más bajos de la escala salarial y los niveles de informalidad son especialmente altos (un 76% de las mujeres que se emplean en el sector no cuentan con cobertura previsional), se agrega la discriminación que muchas mujeres sufren en el sector por su condición de migrantes y por su origen étnico-racial. La situación de confinamiento por la pandemia provocó la disminución de salarios o la pérdida de empleo en este sector (Valenzuela, Scuro y Vaca Trigo, 2020) (véase el gráfico II.4).

#### Gráfico II.4

América Latina (7 países): variación del empleo de las mujeres en el trabajo doméstico remunerado, alrededor del segundo trimestre, 2019-2020  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de fuentes oficiales.

<sup>a</sup> La variación del empleo corresponde a ambos sexos.

Por último, el impacto de la pandemia no solo se manifiesta en la pérdida de empleos, la precarización laboral y el aumento del trabajo no remunerado, sino que la crisis también redundó en la intensificación del trabajo en algunos sectores en particular, como la salud y la educación (CEPAL, 2021d). En síntesis, la desigualdad de género estructural que caracteriza a la región se ha visto agudizada en el contexto social y económico desencadenado por la pandemia de COVID-19. Esta crisis ha puesto especialmente en evidencia la relevancia del trabajo de cuidados en la sostenibilidad de la vida, trabajo que ha sido llevado a cabo fundamentalmente por las mujeres. Asimismo, la sobrecarga de trabajo no remunerado de las mujeres, su retroceso histórico en la participación laboral y calidad del empleo, la intensificación del trabajo en ciertos sectores y la significativa afectación de determinados sectores donde las mujeres ocupan casi la totalidad de los empleos, como el sector del trabajo doméstico remunerado, han mostrado la relación que existe entre el trabajo de cuidados y los nudos estructurales de la desigualdad de género. De esta manera, la pandemia profundizó la pobreza monetaria y la pobreza de tiempo de las mujeres.

## 2. Los patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos refuerzan la división sexual del trabajo

Si bien hubo avances en materia de derechos, acceso y participación de las niñas, adolescentes, jóvenes y adultas, en toda su diversidad, en numerosas esferas de la sociedad, aún persisten patrones socioculturales discriminatorios, sexistas y racistas que siguen reproduciendo la desigualdad y la violencia en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017). En los últimos años, las medidas de confinamiento, distanciamiento físico y restricciones a la movilidad impuestas durante la crisis sanitaria aumentaron la exposición de mujeres, adolescentes y niñas a situaciones de violencia en el hogar, al tiempo que generaron barreras adicionales para el acceso a servicios esenciales.

La ausencia de políticas de cuidado —o su debilidad cuando estas existen— no solo perpetúa los roles tradicionales de género que sitúan a las mujeres como responsables casi exclusivas del cuidado, sino que además tiende a profundizar la desconexión respecto de sus redes de apoyo. Los distintos tipos de confinamiento o medidas restrictivas implementadas por los Gobiernos de la región para atender el riesgo de salud y contener la curva de contagios generaron condiciones de aislamiento que aumentaron considerablemente los riesgos respecto de situaciones de violencia de género. Los datos sobre anteriores pandemias y otras emergencias similares permiten inferir que las mujeres y niñas están especialmente expuestas a sufrir violencia de forma sistemática durante los períodos de aislamiento (Peterman y otros, 2020). Si bien no es posible dimensionar el aumento de la violencia con precisión debido no solo a la dificultad de detección de los casos, sino también porque en muchos países los sistemas de información aún son débiles en esta materia (OMS, 2020), el incremento de los registros administrativos de casos denunciados en plataformas de denuncia y atención, particularmente en lo referido a las llamadas telefónicas de emergencia, muestra un aumento de estas situaciones (CEPAL/UNICEF/Naciones Unidas, 2020).

Al tiempo que acentuó la dolorosa e invisibilizada realidad estructural, cultural y persistente de la violencia de género contra las mujeres (CEPAL, 2020c), la pandemia de COVID-19 dejó al descubierto la insuficiencia de políticas y servicios para dar respuesta a un fenómeno persistente y de larga data, que daña la salud individual y colectiva, vulnerando los derechos y la integridad de niñas, adolescentes y mujeres. Según el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), entre 2018 y 2020 las cifras de feminicidios o femicidios oscilaron entre 4.000 y 4.500 casos anuales, aproximadamente, en los países que informan datos oficiales a la CEPAL. Esta violencia letal constituye el extremo de la cadena de discriminación y violencias invisibilizadas, y muchas veces impunes, que viven las mujeres y que repercuten en toda la sociedad.

Por otra parte, la división sexual del trabajo se puede asociar con fenómenos de violencia estructural y prácticas nocivas como el matrimonio infantil y las uniones tempranas y forzadas<sup>7</sup>. Este fenómeno reproduce las desigualdades de género y está estrechamente vinculado con la violencia, la pobreza, el abandono escolar, los marcos legales y políticas inadecuadas o inexistentes (CEPAL, 2021e). Los patrones culturales que asocian a las mujeres con la maternidad y la reproducción, la carencia o debilidad en materia de políticas de educación sexual y reproductiva, y la escasa oferta de servicios de salud especializados agudizan la persistencia de este fenómeno (CEPAL, 2019).

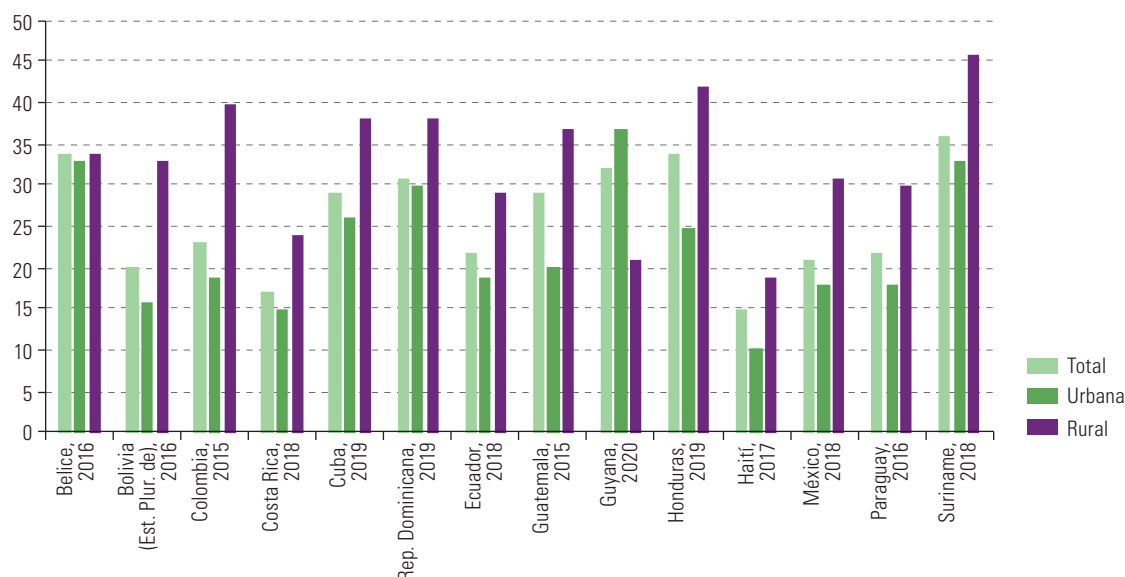
Las niñas y adolescentes en matrimonios infantiles o en uniones tempranas se han visto especialmente afectadas por la pandemia en la medida en que la falta de acceso a métodos anticonceptivos ha provocado embarazos no planeados o no deseados y, en muchas ocasiones, ha conducido a interrupciones inseguras del embarazo en los países donde la interrupción del embarazo es ilegal (Riley y otros, 2020; UNFPA, 2020).

<sup>7</sup> Las Naciones Unidas utilizan el término “matrimonio infantil, temprano y forzado”, que presenta ciertas particularidades en América Latina y el Caribe. El término “infantil” hace referencia a todos los matrimonios y uniones que tienen lugar antes de los 18 años, la edad que marca el final de la infancia según la Convención sobre los Derechos del Niño. Sobre esta base, en este documento se utilizan los términos “niñas” y “adolescentes” para referirse a aquellas personas menores de 18 años. La palabra “temprano” se refiere al hecho de que el matrimonio y la unión de niñas y adolescentes compite con su escolarización, su entrada al mercado laboral y su desarrollo físico, psicológico y emocional. En la región se agrega el término “uniones” para reflejar los matrimonios informales o las uniones libres, que son más habituales (UNFPA/Plan International, 2019; CEPAL, 2021e).

Actualmente, en América Latina, entre el 10% y el 25% de las mujeres han sido madres antes de los 18 años, y si la edad se extiende hasta los 20 años ese porcentaje se ubica entre el 25% y el 44%. Entre un 30% y un 75% de las madres adolescentes han declarado que sus embarazos no fueron intencionales<sup>8</sup>. Según datos de 2020 del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, el 22% de las mujeres de entre 20 y 24 años de la región estaban casadas o mantenían una unión estable antes de cumplir 18 años (véase el gráfico II.5).

### Gráfico II.5

América Latina y el Caribe (14 países): mujeres de entre 20 y 24 años que estaban casadas o mantenían una unión estable antes de cumplir 18 años, según lugar de residencia, último año disponible  
(En porcentajes)



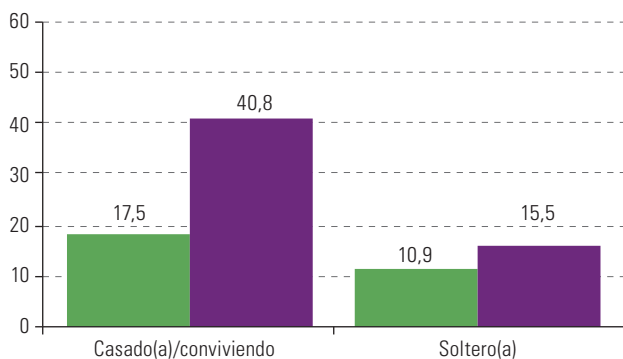
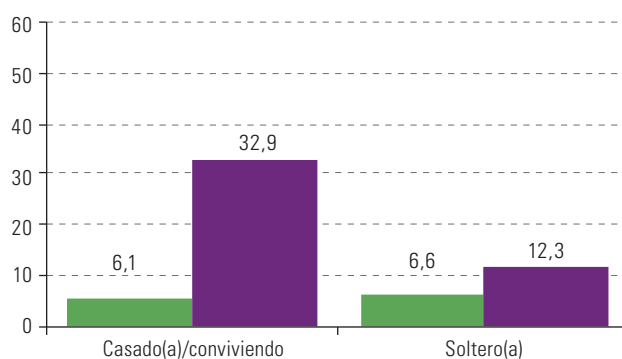
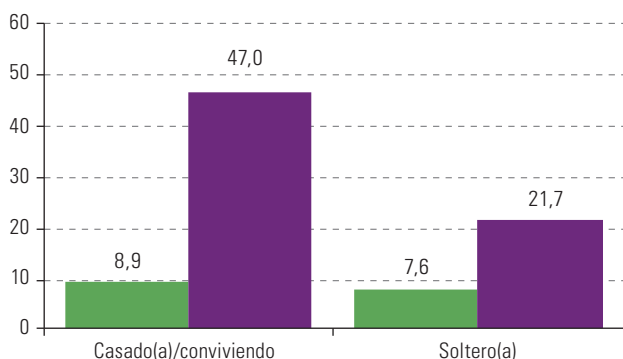
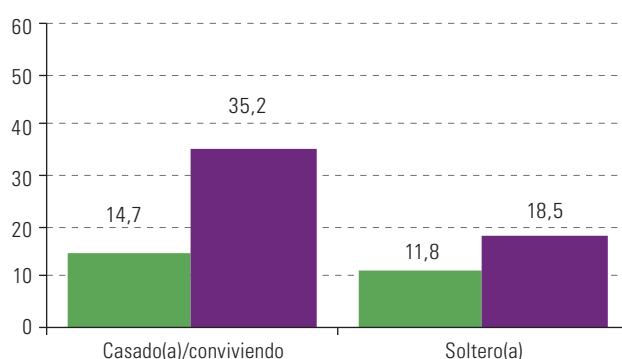
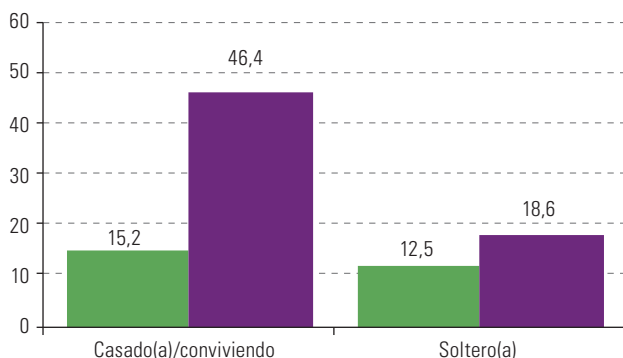
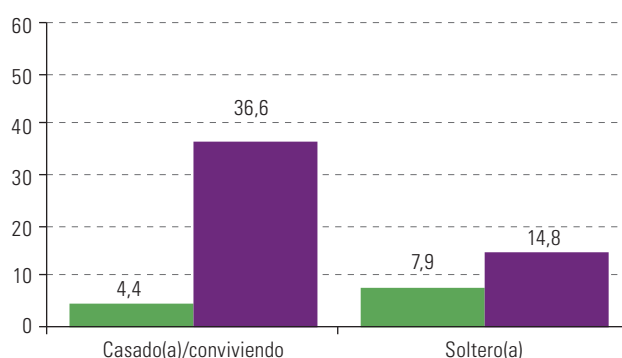
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), UNICEF DATA [base de datos en línea] <https://data.unicef.org/>; encuestas de indicadores múltiples por conglomerados, encuestas demográficas y de salud, y otras encuestas nacionales de hogares, 2015-2021.

Los matrimonios y uniones infantiles tempranas y forzadas son causa y consecuencia de los nudos estructurales de la desigualdad de género. Así, la división sexual del trabajo se instala desde edades tempranas y se agrava en las niñas unidas o casadas. Los datos disponibles para la región muestran que las niñas casadas o unidas dedican al trabajo no remunerado más del doble del tiempo que las niñas no unidas y que las primeras llegan a destinar a estas tareas el tiempo equivalente a una jornada laboral completa. Se observa cómo las brechas de género en el uso del tiempo se amplían para las niñas en matrimonios y uniones infantiles tempranas que dedican alrededor de 20 horas semanales adicionales al trabajo no remunerado si se compara con los hombres (CEPAL, 2021e) (véase el gráfico II.6).

<sup>8</sup> Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, sobre la base de microdatos de los censos nacionales de población disponibles en el CELADE en formato REDATAM. Procesamientos realizados con REDATAM7. Censos de: Argentina (2010), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2012), Brasil (2010), Colombia (2018), Costa Rica (2011), Ecuador (2010), Guatemala (2018), Honduras (2013), México (2010), Panamá (2010), Perú (2017), República Dominicana (2010), Uruguay (2011) y Venezuela (República Bolivariana de) (2011).

**Gráfico II.6**

América Latina (6 países): tiempo que dedica la población de 18 años y menos al trabajo no remunerado, según sexo y estado civil  
(En horas semanales)

**A. Colombia, 2017****B. Ecuador, 2012****C. Guatemala, 2017****D. Honduras, 2009****E. México, 2019****F. Rep. Dominicana, 2016**

■ Hombres ■ Mujeres

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Los matrimonios y uniones infantiles, tempranos y forzados: prácticas nocivas profundizadoras de la desigualdad de género en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/186), Santiago, 2021.

**Nota:** La heterogeneidad de las fuentes de datos no permite la comparabilidad entre países. Este gráfico tiene por objeto mostrar las tendencias en cada país. El trabajo remunerado se refiere al trabajo que se realiza para la producción de bienes o prestación de servicios para el mercado y se calcula como la suma del tiempo dedicado al empleo, a la búsqueda de empleo y al traslado al trabajo. El trabajo no remunerado se refiere al trabajo que se realiza sin pago alguno y se mide cuantificando el tiempo que una persona dedica al trabajo para autoconsumo de bienes, al trabajo doméstico no remunerado, al trabajo de cuidados no remunerado (para el propio hogar o para apoyo a otros hogares), al trabajo para la comunidad y al trabajo voluntario.

El trabajo de cuidados repercute en el desarrollo de las niñas y las adolescentes al reducir el tiempo disponible para hacer diversas actividades físicas, sociales, cognitivas y emocionales que contribuyan a su desarrollo integral y al ejercicio de su autonomía (CEPAL, 2021e). Además, la responsabilidad sobre los cuidados en la infancia y la adolescencia repercute en la salud, la nutrición, el sedentarismo, el desarrollo cognitivo, los logros educativos y el bienestar general (CEPAL, 2021e).

Los matrimonios y uniones infantiles tempranas y forzadas constituyen una violación a los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, y representan un obstáculo para la autonomía de las mujeres en etapas tempranas del ciclo de vida. Por ello, es necesario que la región cumpla con la meta crucial de eliminar esta práctica nociva para lograr la igualdad de género y el desarrollo sostenible, y promover, al mismo tiempo, el derecho al autocuidado en niñas y adolescentes como una forma de desarrollo de su autonomía física (CEPAL, 2021e).

### 3. La persistente concentración del poder y las relaciones jerárquicas de género consolidan la injusta división sexual del trabajo

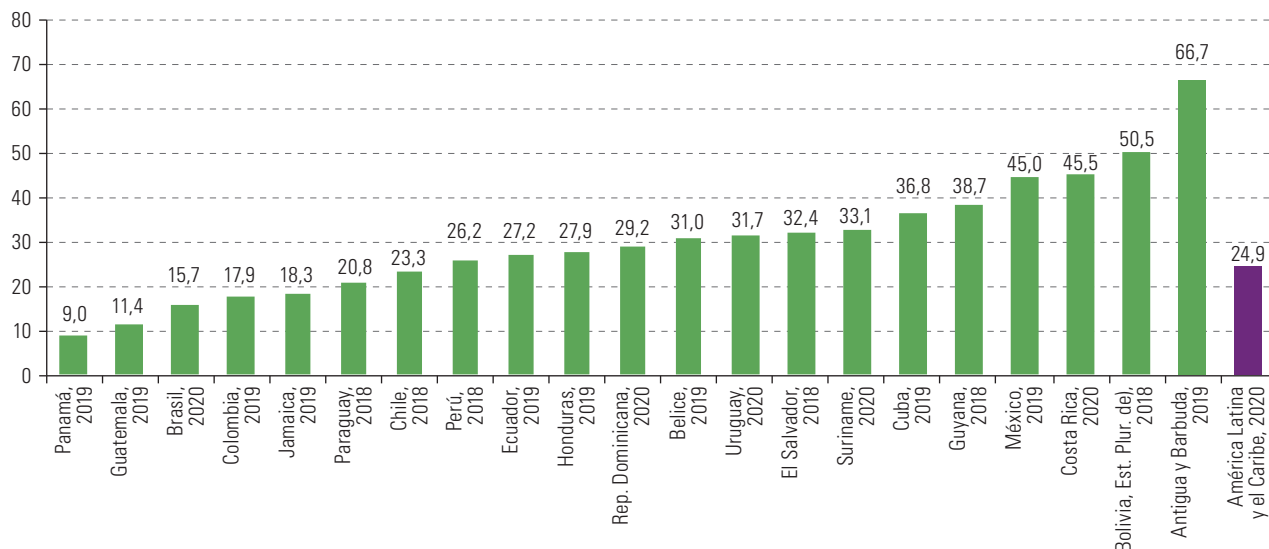
La subrepresentación de las mujeres en distintos ámbitos de toma de decisión es una de las manifestaciones de las desigualdades estructurales de género en el ejercicio del poder y la autonomía (Task Force Interamericano sobre Liderazgo de las Mujeres, 2022). En este sentido, destaca en especial la persistencia de las desigualdades de género en el ámbito político. Pese al paulatino aumento de la normativa orientada a garantizar la participación política de las mujeres, persisten estructuras institucionales, sociales y culturales que restringen su acceso al ejercicio del poder y a los procesos de adopción de decisiones, así como a la justicia y a la exigibilidad de sus derechos (CEPAL, 2017). En efecto, las mujeres continúan exhibiendo niveles de representación política y económica significativamente menores que los de los hombres (CEPAL, 2019).

La persistente concentración del poder y las relaciones jerárquicas de género consolidan la división sexual del trabajo. Si bien los mecanismos de acción afirmativa y las normas de paridad habilitaron en algunos países el aumento de la participación política de las mujeres, esta participación se ve limitada al asignarse a ellas casi exclusivamente la responsabilidad de los cuidados. Por ello, las políticas de cuidados que se orienten a reconocer, redistribuir y reducir el trabajo de cuidados son mecanismos clave en la promoción de la democracia paritaria.

De acuerdo con los datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, si bien la presencia de mujeres en los órganos legislativos ha aumentado de manera gradual en los últimos años, en la actualidad, la proporción de mujeres que ocupan escaños de los Parlamentos nacionales solo alcanza, en promedio, el 33,6%. Asimismo, si bien en los últimos años ha aumentado la representación política de las mujeres a distintos niveles, permitiéndoles participar cada vez más en espacios de toma de decisiones de forma igualitaria, a nivel local la participación se ha mantenido constante y la proporción de mujeres aún es mucho menor que la de hombres. La proporción de escaños ocupados por mujeres en el ámbito de los gobiernos legislativos locales (correspondiente al indicador de los ODS 5.5.1 (b)) muestra una representación que en el promedio regional no supera el 25% (véase el gráfico II.7).

Gráfico II.7

América Latina y el Caribe (21 países): proporción de escaños ocupados por mujeres en los gobiernos locales  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) [en línea] <https://oig.cepal.org/es>.

Si bien los mecanismos de acción afirmativa, como las leyes de cuotas o las normas de paridad, han sido instrumentos clave para aumentar la participación de las mujeres en los espacios de decisión, aún no se alcanza la paridad y se constata que estos mecanismos por sí solos son insuficientes (CEPAL, 2016a y 2019). Esto se debe a que las brechas de género en materia de representación se inscriben en sistemas políticos patriarcales que se han estructurado sobre la base de una cultura política que naturaliza el acceso diferencial al poder de hombres y mujeres (CEPAL, 2019). De esta manera, a pesar de existir mecanismos para promover la participación de las mujeres, estos suelen evadirse a través de estrategias que buscan mantener el statu quo. Entre estas estrategias pueden mencionarse la asignación de distritos previstos como perdedores, la ausencia de apoyo material o humano, las agresiones y las negociaciones donde la postulación conlleva ausencias o renuncias posteriores (CEPAL, 2016a; Task Force Interamericano sobre Liderazgo de las Mujeres, 2022). En las administraciones públicas se dan relaciones desiguales de poder y discriminaciones implícitas, y se normalizan sesgos y roles de género que acentúan los obstáculos para el desarrollo profesional y el liderazgo de las mujeres en este ámbito (Task Force Interamericano sobre Liderazgo de las Mujeres, 2022). El aumento de la participación de las mujeres a nivel de cargos electivos en muchos casos tiene como contrapartida un recrudecimiento de la violencia política contra las mujeres que se manifiesta, por ejemplo, en múltiples expresiones de acoso, trato discriminatorio, mayores exigencias y reclamos en materia de rendición de cuentas, intimidación y violencia física contra ellas y sus familias (CEPAL, 2019 y 2016a). Aunque varios países de la región han legislado sobre la violencia contra las mujeres en la vida política, es necesario seguir avanzando en esta materia para garantizar la autonomía y los derechos de las mujeres (CEPAL, 2019 y 2016a).

Los Gobiernos de América Latina y el Caribe han aprobado, a través de la Agenda Regional de Género, una serie de acuerdos orientados a impulsar la representación de las mujeres en la toma de decisiones, el liderazgo y la paridad. Entre ellos, la Estrategia de Montevideo de la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL (2016) señala la necesidad de “establecer mecanismos que garanticen la inclusión paritaria de la diversidad de mujeres en los espacios de poder público de elección popular y designación en todas las funciones y niveles del Estado” (CEPAL, 2017, medida 3.b). En la misma línea, el Compromiso de Santiago, emanado de la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL (2020), hace referencia a la importancia de alentar los esfuerzos sostenidos para aumentar la representación de las mujeres, incluidas las mujeres con discapacidad, en los procesos de toma de decisiones a fin de alcanzar la democracia paritaria, con un enfoque intercultural y étnico-racial (CEPAL, 2020d, párr. 12).

Con el fin de distribuir el acceso al poder es necesario abordar los nudos estructurales sobre los que se sostienen estas desigualdades, entre los cuales la sobrecarga de la responsabilidad de los cuidados en las mujeres emerge como uno de los factores de mayor importancia (CEPAL, 2019). La persistente concentración del poder y las relaciones jerárquicas de género consolidan la injusta división sexual del trabajo, al tiempo que continúan apartando a las mujeres de los espacios de decisión. Las políticas de cuidado que se orientan a reconocer, redistribuir y revalorizar este trabajo son mecanismos centrales para la promoción de la participación de las mujeres en espacios de decisión (CEPAL, 2019). Para posibilitar una democracia paritaria y un acceso en igualdad de condiciones al poder, es indispensable un cambio en la organización social del cuidado. Sin políticas que promuevan efectivamente una corresponsabilidad en el cuidado, las mujeres permanecerán relegadas al ámbito de “lo privado”, lo que afecta sus posibilidades reales de participación política, social y económica, y, consecuentemente, su autonomía en la toma de decisiones.

## C. La división sexual del trabajo y los cuidados en los territorios

La división sexual del trabajo incide en las condiciones cotidianas de vida de las poblaciones de la región, pero sus efectos se materializan de manera diferencial sobre la base de relaciones interseccionales donde intervienen la condición socioeconómica, la condición étnico-racial y el lugar de procedencia, entre otras dimensiones.

En primer lugar, las desigualdades de género, y en especial la organización social del cuidado, tienen un vínculo directo con el territorio. El trabajo de cuidados se lleva a cabo en contextos espaciales, sociales y geográficos que tienen una incidencia significativa en su carga y distribución. Por ello, la organización del cuidado para las mujeres, en toda su diversidad, toma formas diferentes en los sectores urbanos, en los territorios indígenas y en las zonas rurales.

En segundo término, la persistencia de la pobreza en combinación con los patrones culturales patriarcales y violentos (ambos nudos estructurales de la desigualdad de género en la región) refuerzan la división sexual del trabajo en fenómenos como los desplazamientos y las migraciones de las mujeres, constituyendo cadenas globales o regionales de cuidado, concepto que ha sido ampliamente utilizado para explicar la migración de las mujeres y sus desplazamientos desde países de menores ingresos para asumir tareas reproductivas en países de mayores ingresos.

### 1. La perspectiva territorial en los cuidados

Al abordar los cuidados desde una perspectiva territorial, se pone el foco en el conjunto de relaciones sociales que coexisten en un tiempo y espacio entre actores locales políticos, sociales e institucionales (ONU-Mujeres/CEPAL, 2020). Precisamente, las identidades, las desigualdades y la relación entre ellas configuran múltiples interseccionalidades de las que forma parte la espacialidad (Massey, 2005). El espacio no solo muestra la variabilidad de las relaciones interseccionales, sino que además las configura. El género, el patriarcado y el propio territorio adquieren formas específicas que deben leerse desde una mirada feminista y situacional (Segato, 2014). De esta manera, la geografía feminista ha desafiado el modo tradicional de pensar y planificar las ciudades, argumentando la necesidad de planificar el espacio sobre la base de perspectivas interseccionales que, entre otras cosas, consideren especialmente los derechos de las mujeres al tránsito seguro, a la igualdad de acceso a los servicios públicos, a la salud, a la educación, al transporte, a la vivienda y a los servicios sociales (Valentine, 1989).

La dimensión territorial en los cuidados alerta sobre la importancia de no adoptar miradas universalistas y descontextualizadas en torno a la división sexual del trabajo y la organización del cuidado (Tronto, 2020). De esta manera, si bien todos los seres humanos brindarán y necesitarán cuidados a lo largo de su vida, la provisión que estos cuidados toma diversas formas en relación con el contexto en que se lleva a cabo. La mirada territorial en la política de cuidados —que debe ser siempre interseccional— implica tener en cuenta las condiciones económicas, sociales y culturales, así como las necesidades particulares de cada territorio.

Los cuidados deben analizarse situacionalmente, ya que las desigualdades, y en especial las de género, se ven permeadas no solo por los ingresos, la edad, la condición étnico-racial y las características de los hogares, sino también por las características del espacio en el que se insertan las relaciones de cuidado, lo que puede aminorar o exacerbar la carga de cuidados.

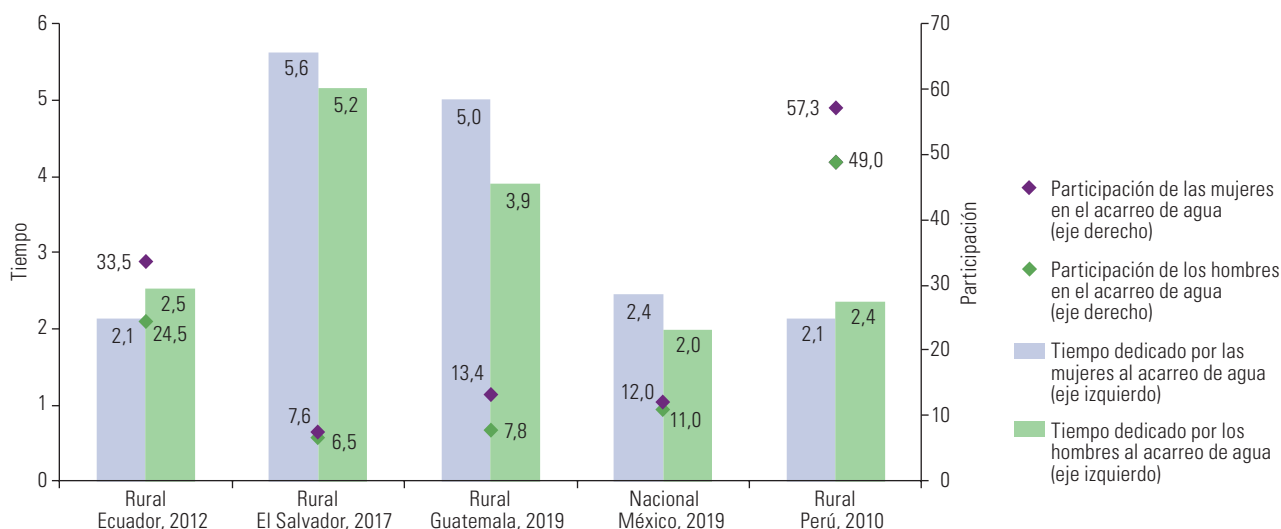
En 2020, el 81 % de la población de América Latina y el Caribe era urbana, lo que la convierte en la región en desarrollo más urbanizada del mundo (Naciones Unidas, 2019a, citado en CEPAL, 2022e). Además, la región posee altos niveles de metropolización en la medida en que el 35% de la población vive en ciudades de un millón de habitantes o más (CEPAL, 2022f). Debido a la alta concentración de la población que caracteriza a las ciudades de América Latina y el Caribe en relación con otros contextos geográficos (CEPAL, 2016b), los cuidados suelen adquirir formas diferentes en el medio rural y en el urbano (en el caso de las grandes ciudades también hay cierta heterogeneidad respecto del entorno urbano central y periférico). Dado que la red de cobertura pública y privada en materia de cuidados suele ser más débil o inexistente en las zonas rurales, los hogares, y en particular las mujeres, por lo general asumen mayor carga del trabajo no remunerado, imprescindible para la sobrevivencia de los miembros del hogar. Con frecuencia, el acceso a servicios implica distancias que exigen desplazamientos para los que hay que disponer de tiempo y dinero. A esto se suma que muchas veces el transporte público es escaso e ineficiente y los caminos están en mal estado o no son transitables en todas las épocas del año o durante todos los momentos del día.

Además, en las zonas rurales, y en menor medida en zonas urbanas de la periferia, el trabajo de cuidados con frecuencia incluye una serie de tareas indirectas, como la recogida de leña y el acarreo de agua (véase el gráfico II.8) (OIT, 2019). La falta de infraestructura social y física de servicios básicos, o la debilidad de dicha estructura cuando existe, repercute especialmente en la carga de trabajo no remunerado de los hogares rurales. Esto, además de los costos extra que puede implicar en términos de la falta de servicios básicos accesibles y asequibles, tiene efectos negativos sobre la salud de las mujeres y produce un desgaste que claramente va en detrimento de su calidad de vida y de sus condiciones de envejecimiento. Las mujeres de las zonas rurales no solo dedican más tiempo que los hombres al trabajo no remunerado, sino que también tienen una mayor participación en este tipo de trabajo que los hombres y las mujeres de las zonas urbanas (CEPAL, 2016a).

### Gráfico II.8

América Latina (5 países): tiempo dedicado al acarreo de agua que realiza la población de 15 años y más, según sexo

(Tiempo en horas semanales y participación en porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas sobre el uso del tiempo de los respectivos países.

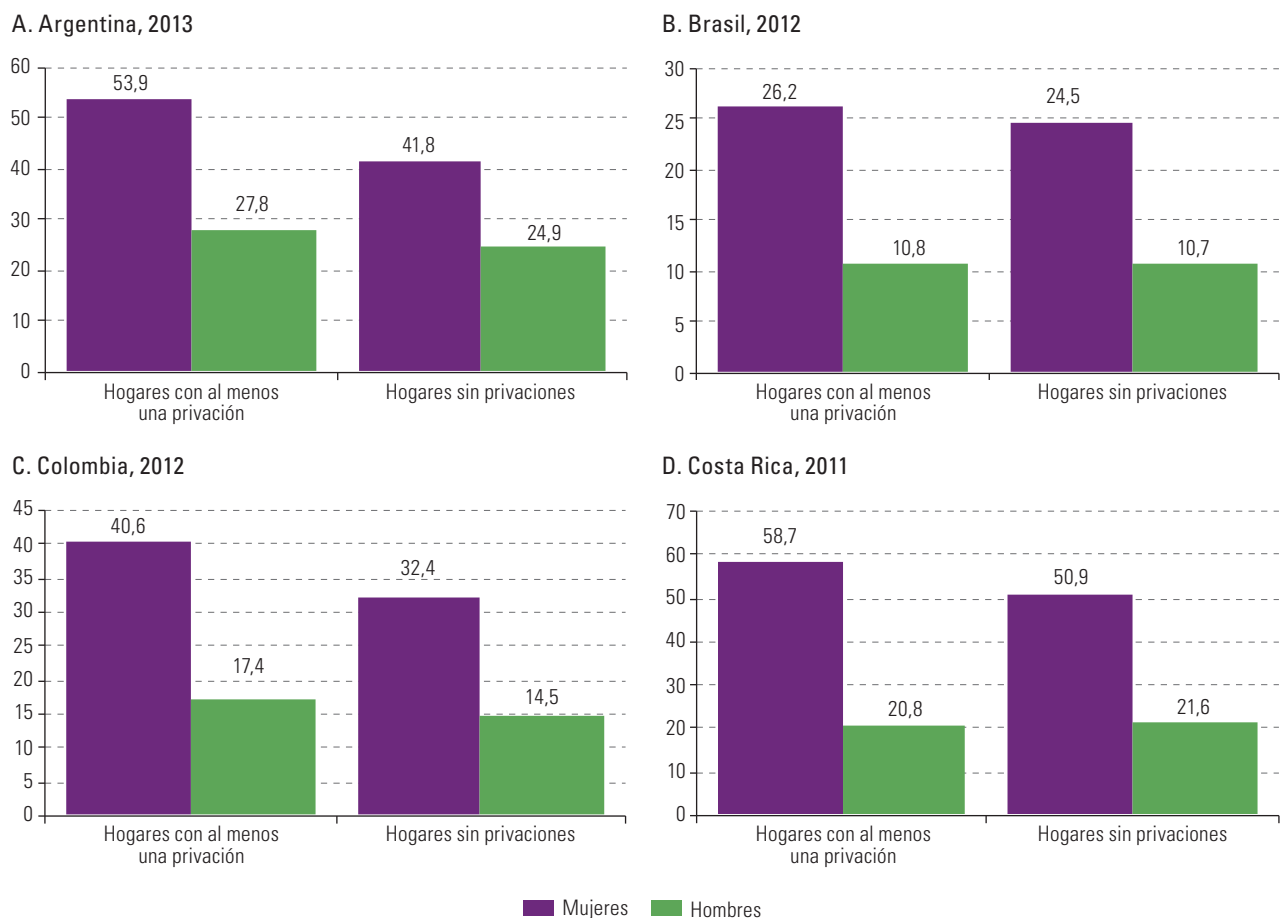
**Nota:** La heterogeneidad de las fuentes de datos no permite la comparabilidad entre países. Este gráfico tiene por objeto mostrar las tendencias en cada país. Las horas semanales se calculan como el total de horas dedicadas al acarreo de agua sobre la población que participa en esta actividad. La participación en el acarreo de agua se calcula como el porcentaje de personas que declararon haber participado de esta actividad del total de la población de 15 años y más de cada sexo. Los datos corresponden a la información sobre acarreo de agua en zonas rurales, excepto para México donde se consideró la información a nivel nacional.

Por otra parte, los cuidados también adquieren formas variables en las ciudades. Ciertas características relativas a la infraestructura (por ejemplo, calles asfaltadas, acceso a agua potable y saneamiento), así como la frecuencia y seguridad del transporte, tienen un impacto significativo en la carga del trabajo de cuidados. Debido a que las mujeres son las que más dependen del transporte público y de medios de transporte no motorizados (bicicleta y caminata), y que generalmente se movilizan con bultos, compras, coches y niños y niñas, los efectos negativos de estas barreras son más notorios para ellas (Scuro y Vaca Trigo, 2017a).

Las condiciones habitacionales, sanitarias y de infraestructura son factores cruciales para comprender los cuidados. Existe una estrecha relación entre el tiempo dedicado al trabajo no remunerado y las privaciones no monetarias. En un estudio publicado en 2017 (Scuro y Vaca Trigo, 2017b), sobre la base de encuestas de uso del tiempo se muestra cómo en los hogares con alguna de las privaciones seleccionadas<sup>9</sup>, sus miembros, y especialmente las mujeres, dedican más tiempo al trabajo no remunerado y las brechas de género se acentúan (véase el gráfico II.9). La carga de trabajo no remunerado se incrementa en los hogares que tienen al menos una privación. Esto muestra el vínculo que existe entre las políticas urbanas, de vivienda e infraestructura y la posibilidad de reducir el tiempo de los cuidados permitiendo ampliar la autonomía económica de las mujeres y sus posibilidades de acceso al mercado laboral y generación de ingresos.

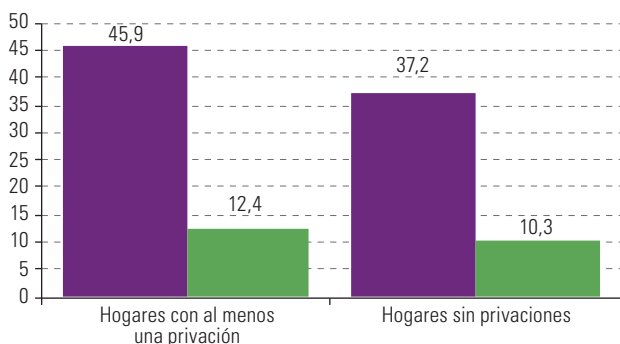
### Gráfico II.9

América Latina (11 países): tiempo de trabajo no remunerado de la población de 15 años y más, según sexo y privaciones en el hogar  
(En promedio de horas semanales)

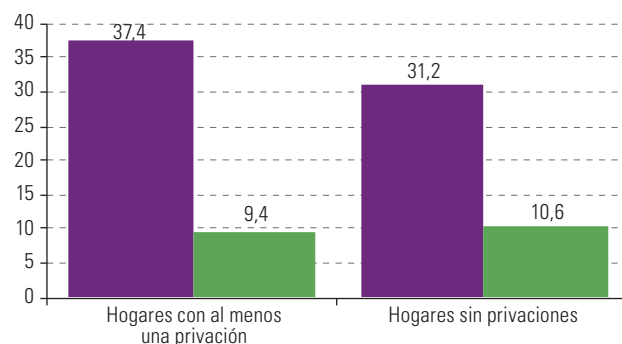


<sup>9</sup> Hacinamiento, precariedad de los materiales de la vivienda, tenencia insegura de la propiedad, carencia de fuente de agua mejorada y carencia de saneamiento.

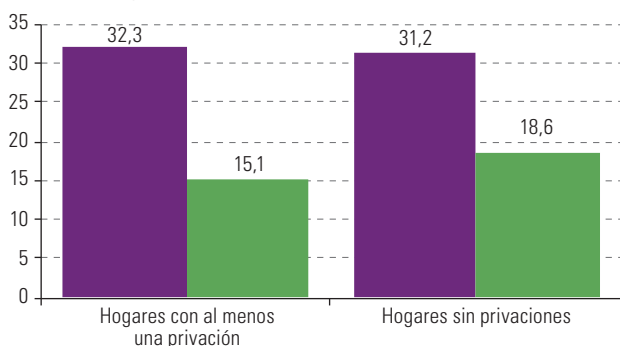
E. Ecuador, 2012



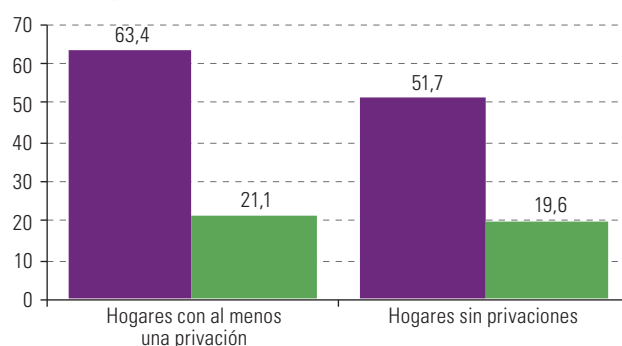
F. Guatemala, 2014



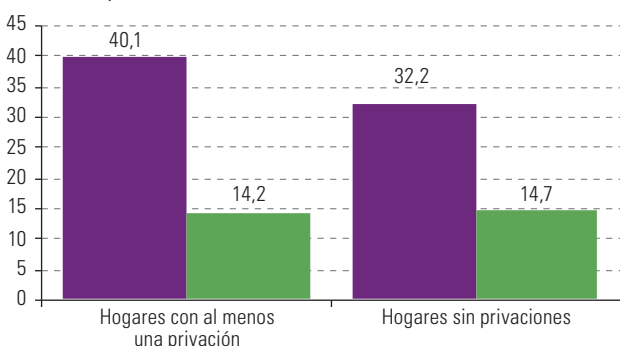
G. Honduras, 2009



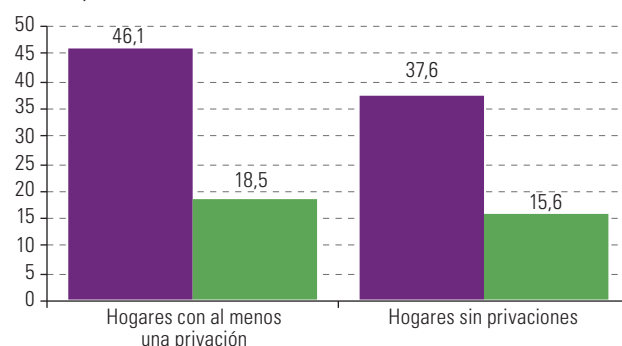
H. México, 2014



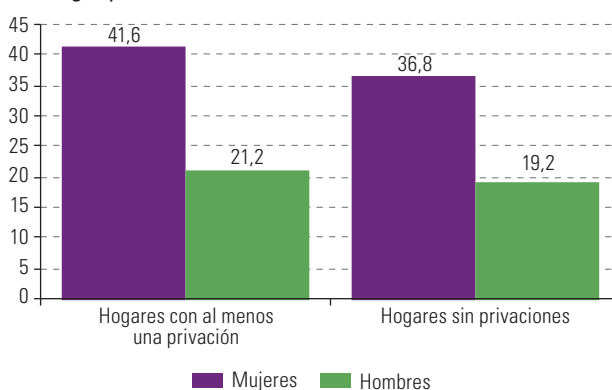
I. Panamá, 2011



J. Perú, 2010



K. Uruguay, 2013



■ Mujeres ■ Hombres

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas sobre el uso del tiempo de los respectivos países; L. Scuro e I. Vaca Trigo, "El trabajo no remunerado en la medición no monetaria de la pobreza", *Indicadores no monetarios de pobreza: avances y desafíos para su medición*, serie Seminarios y Conferencias, N° 87 (LC/TS.2017/149), P. Villatoro (comp.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

El enfoque territorial de la política de cuidados también informa de las redes y relaciones comunitarias existentes en cada territorio, que son ejes centrales de la reproducción social (Picchio, 2001). En términos generales, la gestión comunitaria del cuidado puede definirse como aquella que se realiza sobre el territorio en virtud de lazos de proximidad de diverso tipo: cultural, religioso, de vecindad, parentesco, amistad o activismo, entre otros. Los comedores comunitarios, bibliotecas, clubes sociales, centros culturales, sociedades de fomento, organizaciones religiosas y organizaciones sindicales son ejemplos de entidades que pueden ser parte de arreglos comunitarios de cuidado. En la práctica, el origen de estos arreglos no necesariamente está en la provisión de cuidados, sino que muchas veces se organizan en torno a la provisión de un servicio y la provisión de cuidados se da en la práctica por el surgimiento de esta demanda. Debido a las características intrínsecas de este tipo de arreglos, donde la cercanía ocupa un lugar central, suelen darse en comunidades culturales o territoriales de tamaño reducido.

En el cuidado de base comunitaria o socializado, las fronteras entre el cuidado en la comunidad y en el hogar no siempre son nítidas, a lo que se suma una variedad de marcos normativos e institucionales que encuadran estos espacios. Esta modalidad de cuidado debe entenderse entonces, al igual que sucede con el cuidado provisto desde el mercado, como un conjunto heterogéneo que no hay que leer *a priori*, sino que hay que comprender en el marco socioterritorial y cultural en el que está inmerso. Por ejemplo, en las urbes —como ha sido especialmente visibilizado en el marco de la pandemia— se ejercen cuidados de base comunitaria en el espacio público, en las calles, en ámbitos informales, pero también en entidades con un alto grado de institucionalización. Las mujeres han liderado en la región esfuerzos por colectivizar el cuidado, entre otros motivos, como estrategia para economizar el costo de alimentos, combustibles y materiales escolares, y protegerse mutuamente de la pobreza.

En particular en América Latina y el Caribe, donde el Estado y el sector privado suelen tener escasa presencia en la provisión de servicios y políticas en algunos territorios, el tejido comunitario —junto con los hogares— se ha tornado un elemento central en la provisión de cuidados. Como sucede en las restantes esferas del cuidado, las mujeres ocupan lugares de primera línea como referentes y líderes de la organización comunitaria en los territorios (Zibecchi, 2015). Recuperar los saberes, conocimientos y prácticas preexistentes en los distintos territorios en torno a los cuidados constituye un eje clave para detectar prioridades que nutran la formulación de la política pública que no siempre es posible identificar desde el nivel central. En este sentido, los mecanismos de participación de los actores locales (políticos, sociales e institucionales) que intervienen en la provisión o gestión de cuidados a nivel territorial constituyen un elemento crucial en el diseño e implementación de las políticas públicas de cuidados (ONU-Mujeres/CEPAL, 2021).

### Recuadro II.2

#### La mirada situada y el enfoque territorial en el diamante del cuidado

En el diseño, financiamiento y provisión de los cuidados intervienen los hogares, el mercado, el Estado y el sector comunitario, cuatro vértices que conforman el llamado "diamante del cuidado" (Razavi, 2007). Sin embargo, estos vértices interactúan de maneras complejas; el límite entre ellos suele ser difuso y movable. El diamante del cuidado no es una estructura estática e invariable, sino que adquiere diferentes materializaciones en los distintos países y territorios. De manera que "el vértice del diamante" con mayor peso relativo dependerá, entre otros factores, de las características culturales, económicas, políticas e institucionales de los países, la calidad de los servicios de cada territorio, la organización territorial y las redes comunitarias, y la evaluación en términos fiscales de cada país.

El acceso a servicios de calidad y la cobertura de dichos servicios puede darse a través de una amplia combinación de arreglos entre el sector privado, la comunidad, los hogares y el Estado. Estas combinaciones dependen de la matriz de bienestar y de la oferta en términos de variedad de servicios y calidad que se haga desde el Estado para que después la oferta privada emerja en nichos de demanda que no están cubiertos, presentando en muchos casos una alta variabilidad de la profesionalidad y calidad del servicio que se lleva al mercado. Asimismo, en algunos países la responsabilidad principal del bienestar corresponde a las familias y a las mujeres en las redes de parentesco (régimenes familistas), mientras que en otros hay una derivación hacia las instituciones públicas y el mercado (régimenes desfamilizadores) (Sainsbury, 1996; Martínez, 2012). De igual manera, en algunos territorios, la ausencia o debilidad en la provisión de cuidados desde la esfera pública o privada ha puesto a los cuidados de base comunitaria en un lugar central.

El acceso a servicios de salud, educación y cuidados, las características geográficas de los territorios (accesibilidad, conectividad y cercanía de los centros urbanos) y las características culturales, económicas, sociales y demográficas de la población que allí habita configuran la forma que adquiere el diamante de cuidado en cada contexto.

Esta heterogeneidad alerta sobre la necesidad de comprender los cuidados desde una mirada situada que busque entender las dinámicas particulares de cada sociedad en torno a la gestión y organización del cuidado. Sin embargo, independientemente de la forma que adquiera la provisión de cuidados, avanzar en la implementación de políticas de cuidados implica fortalecer el papel de los Estados, incluidos los gobiernos locales, desde una perspectiva feminista, a través de políticas y sistemas de cuidados universales, intersectoriales, integrales, corresponsables y con sostenibilidad financiera. La mirada situacional y territorial debe incorporarse a la política pública sin comprometer la progresividad y la homogeneidad en la calidad de los servicios de cuidado en todos los territorios.

**Fuente:** S. Razavi, “The political and social economy of care in a development context: conceptual issues, research questions and policy options”, *Programme Paper*, N° 3, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), 2007; D. Sainsbury, *Gender, Equality and Welfare States*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996; J. Martínez, “Cuidado y bienestar en un contexto de desarrollo”, *Combatir la pobreza y la desigualdad: cambio estructural, política social y condiciones políticas*, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), 2012; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Hacia la sociedad del cuidado: los aportes de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible* (LC/MDM.61/3), Santiago, 2021.

Las múltiples formas que adquieren los cuidados en el territorio alertan sobre la necesidad de incluir una mirada situada que tome en cuenta las características socioeconómicas, territoriales y culturales que dan forma a la división sexual del trabajo y la organización del cuidado, y que informen a la política pública sobre cómo desarrollar políticas de cuidado situadas y de cercanía. En términos prácticos, la perspectiva de cercanía en las políticas de cuidados implica realizar ejercicios *ex ante* de caracterización espacial que permitan generar datos para comprender la dinámica espacial de los cuidados. En esta línea, la generación de indicadores a través de mapas georreferenciados puede servir no solo como insumo de diseño, sino como “herramienta viva” para el constante mejoramiento y optimización de la política pública (CEPAL, 2022d). Asimismo, la política pública también podría beneficiarse del diseño de mapas georreferenciados orientados a las personas usuarias, como herramienta de información sobre los servicios y las políticas en materia de cuidado disponibles en el territorio.

### Recuadro II.3

Los cuidados en el territorio: las experiencias de mapeo y georreferenciación

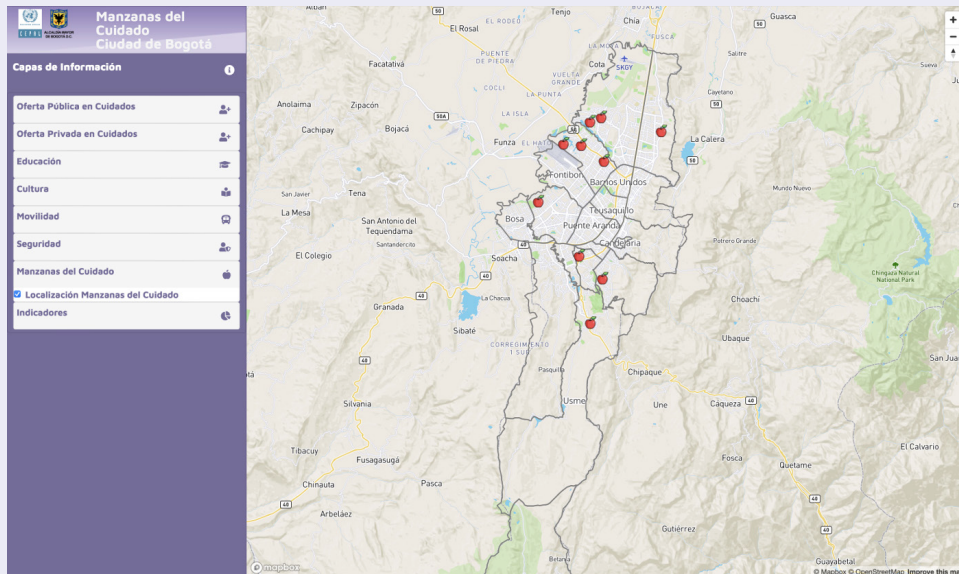
La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha venido trabajando en la construcción de diagnósticos y herramientas que integren la perspectiva territorial y geoespacial en el diseño de la política pública de los cuidados. Los casos de la ciudad de Bogotá, y de la Argentina constituyen valiosos ejemplos en esta línea.

A través del trabajo conjunto, la CEPAL y la Secretaría Distrital de la Mujer de la Alcaldía Mayor de Bogotá, junto con otros actores del sistema de las Naciones Unidas y del sector académico, establecieron criterios técnicos y una serie de indicadores con enfoque de género, orientados al diseño e implementación del sistema de cuidados. Estos indicadores se utilizaron como insumo para priorizar la ubicación de las manzanas del cuidado y los trayectos de las unidades móviles. Asimismo, se elaboró un mapa con información georreferenciada que contiene una descripción detallada de estos indicadores como un insumo dinámico para la optimización de la política pública (véase el mapa 1).

En el caso de la Argentina, con la asistencia técnica de la CEPAL, se diseñó un Mapa Federal del Cuidado que contiene la ubicación geográfica de diferentes organizaciones, instituciones educativas y servicios que brindan cuidados o formación en cuidados. El Mapa Federal del Cuidado no solo permitirá identificar los recursos con los que cuentan los hogares para organizar sus estrategias de cuidado en cada región del país, sino que muestra los espacios de formación para aquellas personas que deseen capacitarse y trabajar en el sector de los cuidados (véase el mapa 2).

### Mapa 1

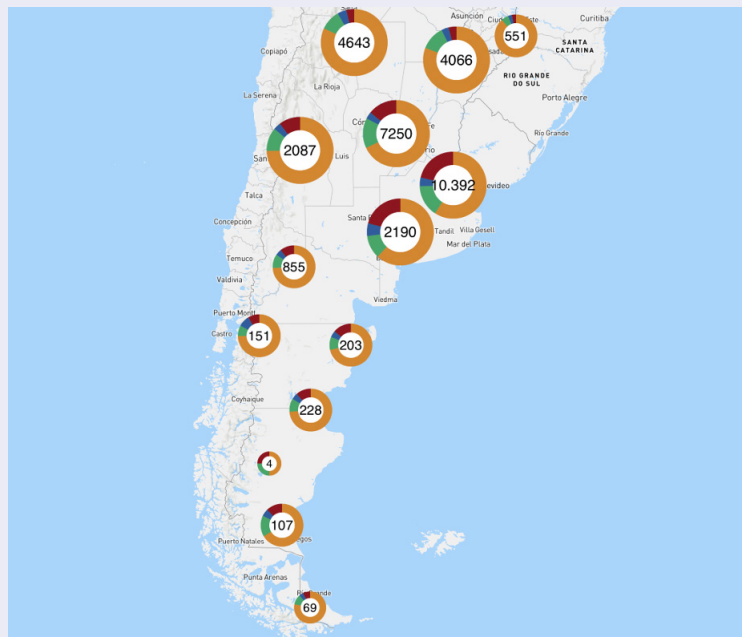
#### Bogotá: manzanas del cuidado



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) [en línea] <https://oig.cepal.org/es/maps>.

### Mapa 2

#### Argentina: Mapa Federal del Cuidado



**Fuente:** Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, “Mapa Federal del Cuidado” [en línea] <https://mapafederaldelcuidado.mingeneros.gob.ar/>.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Diseño y puesta en marcha del Sistema Distrital de Cuidados en la ciudad de Bogotá: un pacto político, social y fiscal”, *serie Asuntos de Género*, Santiago, 2022, en prensa.

La política de cuidados de cercanía también implica realizar un mapeo de actores sociales e institucionales que permita establecer mecanismos de diálogo o articulación con los gobiernos locales y los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial llevados a cabo desde la esfera pública, así como con las organizaciones comunitarias y privadas que brinden servicios de cuidado en el plano local. Los gobiernos subnacionales ofrecen servicios que inciden en el bienestar de la población, como la mejora del espacio público, recolección de residuos, barrido y limpieza, transporte local y alumbrado público, y con frecuencia son rectores de los servicios esenciales, como transporte, agua y saneamiento (CEPAL/BID, 2022). Debido a la relevancia de estos servicios y políticas sobre la división sexual del trabajo y la organización social del cuidado, el mapeo de actores e intervenciones locales, así como los mecanismos de diálogo, articulación y coordinación con estas intervenciones, resultan clave para el diseño e implementación de políticas de cuidado en el territorio. Asimismo, las políticas de cuidados de cercanía pueden surgir como experiencias piloto de cuidados, permitiendo incorporar conocimientos y aprendizajes derivados de la implementación territorial como paso previo hacia el diseño de estrategias y políticas a nivel nacional.

#### Recuadro II.4

La República Dominicana impulsa las Comunidades de Cuidado como ejercicio piloto para una política nacional de cuidados

La República Dominicana reconoce que los cuidados son esenciales para la sostenibilidad del sistema económico, social y cultural, y en virtud de ello ha iniciado una experiencia piloto en municipios donde se establecerán Comunidades de Cuidado. Estas comunidades desarrollarán planes locales de cuidado, a través de un modelo intersectorial y participativo que involucrará a las distintas entidades vinculadas a los cuidados en cada territorio, tanto públicas como privadas. Si bien el Gobierno de la República Dominicana aspira a contar con un sistema nacional de cuidados con vocación universal, la experiencia piloto de las Comunidades de Cuidado comienza focalizando las intervenciones en hogares pobres y vulnerables del programa Supérate, el principal programa de protección social no contributiva del Estado. En ese marco, se prioriza a ciertos grupos con demanda de cuidados (primera infancia, personas mayores en situación de dependencia, personas con discapacidad en situación de dependencia) y a las personas que se dedican al cuidado (mujeres que realizan trabajo de cuidados no remunerado y trabajadoras domésticas remuneradas). La estrategia que guía a este programa consiste en avanzar hacia una nueva organización social del cuidado, buscando nuevas formas de articulación de los esfuerzos del Estado, la sociedad, la comunidad y el mercado. Se trata de promover la creación de empleo digno y garantizar el derecho al cuidado en el marco de las estrategias de combate a la desigualdad y la pobreza, y como requisito para una recuperación económica justa y transformadora tras la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19).

**Fuente:** Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD), *Comunidades de cuidado: construyendo una Política Nacional de Cuidados con los actores del territorio*, Santo Domingo, 2021.

## 2. Desplazamiento y migración de mujeres que cuidan

Las economías locales han adquirido nuevas connotaciones con el avance de la globalización y especialmente con lo que Rodrik (2012) ha denominado “hiperglobalización”, como fenómenos de interconexión global surgidos desde hace más de tres décadas. La hiperglobalización no solo conecta a agentes en todo el mundo a través de las cadenas transnacionales de producción y venta de mercancías, al tiempo que genera procesos de desterritorialización del capital y la financierización de las actividades económicas, sino que además se extiende de manera progresiva hacia las esferas que tradicionalmente han estado fuera de la economía formal. De esta manera, el trabajo no remunerado o mal remunerado de la periferia se convierte en una mercancía remunerada (en el mercado formal o informal) que subvenciona no solo los hogares sino los mercados del centro. A los flujos de capitales, información y mercancías que circulan en la globalización se suman circuitos internacionales de cuidadoras que garantizan la reproducción social en los países de destino (Ehrenreich y Hochschild, 2003; LeBaron, 2010). En este sentido, el desplazamiento de mujeres que migran formando corredores

de cuidados y se insertan principalmente en el trabajo doméstico remunerado o en distintos subsectores del cuidado, sobre todo en el de cuidados domiciliarios, es una expresión de la desigualdad en la región (CEPAL, 2019).

La crisis de los cuidados ha visibilizado y ha contribuido a reproducir las desigualdades entre géneros, clases y etnias, así como entre localidades y territorios. En los últimos años ha aumentado significativamente la proporción de mujeres que migran en busca de oportunidades laborales (Valenzuela, Scuro y Vaca Trigo, 2020). Dada la división sexual del trabajo, las migrantes se ven a menudo restringidas a ocupaciones tradicionalmente feminizadas, como el trabajo doméstico, el trabajo de cuidados, la enfermería y los servicios sociales o comunitarios, empleos que presentan un alto grado de precarización e inestabilidad. Según estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el trabajo doméstico remunerado es una de las principales fuentes de ocupación entre las trabajadoras migrantes, más de un tercio de las cuales (35,3%) se ocupa en este sector (OIT, 2016b).

Hochschild (2000, pág. 33) define las cadenas globales de cuidado como “una serie de vínculos personales alrededor de todo el mundo basados en el trabajo remunerado o no remunerado de los cuidados”. El concepto de cadenas globales de cuidado ha sido ampliamente utilizado para explicar la migración de las mujeres y su desplazamiento desde países de menores ingresos para asumir tareas reproductivas en países de mayores ingresos. La migración internacional para el cuidado se explica por factores vinculados tanto al país de origen (pobreza, falta de empleo, crisis económicas o políticas, violencia, inseguridad, desastres) como al país de destino (falta de mano de obra para asumir las necesidades de cuidado en el marco de la crisis de los cuidados) (Valenzuela, Scuro y Vaca Trigo, 2020).

Asimismo, la discriminación y las desigualdades étnico-raciales y de género se hacen especialmente visibles en los fenómenos de transnacionalización del cuidado (Parreñas, 2005; Razavi, 2007). Con frecuencia, las mujeres que integran estos circuitos de cuidados tienen grandes dificultades para acceder a estatus migratorios legales, como la residencia permanente en el país de destino o el derecho a circular libremente o acceder al mercado laboral. Aunque el propósito de la migración sea acceder a un trabajo remunerado y mejores condiciones de vida, muchas de estas trabajadoras están, en gran medida, aisladas y dispersas, y a menudo se encuentran en condiciones de empleo precario e informal.

El concepto de cadenas globales de cuidado originalmente se asoció a la migración de las mujeres desde países de Asia y América Latina para asumir tareas reproductivas en Europa y América del Norte. Sin embargo, con el tiempo estos flujos se fueron ampliando tanto respecto de los países de origen como de los países de destino. Al mismo tiempo, América Latina dejó de ser solo una región de origen de mano de obra para el cuidado hacia el Norte, para dar lugar a flujos Sur-Sur de trabajadoras que se desplazan entre países de la misma región, marcados por diferencias intrarregionales en los mercados laborales y niveles de ingreso (Valenzuela, Scuro y Vaca Trigo, 2020).

#### Recuadro II.5

##### Corredores migratorios para el cuidado en América Latina y el Caribe

Los corredores migratorios se establecen como sistemas que conectan dos territorios a través de un proceso estable de circulación de personas que salen de un territorio para instalarse en otro de manera temporal o permanente. En algunos casos, los corredores coinciden con las fronteras de los Estados nacionales, pero con frecuencia corresponden al tránsito entre regiones con una identidad compartida (por ejemplo, étnica), aun cuando estos territorios pertenezcan a diferentes Estados. Los corredores constituyen una base de intercambio de bienes y servicios, mercados laborales, hogares, información, costumbres y tradiciones. La conformación de corredores migratorios para el cuidado está fuertemente asociada a la emergencia de polos de desarrollo en torno a centros urbanos que han generado ocupaciones en servicios especializados y de altos ingresos (Valenzuela, Scuro y Vaca Trigo, 2020).

En la región se han conformado diversos corredores migratorios para el cuidado. Los principales países de destino de las mujeres migrantes ocupadas en trabajos domésticos y de cuidado son la Argentina, Chile y Costa Rica. También son relevantes los corredores migratorios desde Guatemala hacia la frontera sur de México y desde Haití hacia la República Dominicana. Panamá, a su vez, se ha ido convirtiendo cada vez más en lugar de destino de mujeres provenientes de otros países de Centroamérica que también se insertan en el sector del trabajo doméstico remunerado. Por su parte, en el Brasil están ingresando al trabajo doméstico remunerado mujeres migrantes provenientes de diversos países de América Latina y el Caribe y también de fuera de la región (Valenzuela, Scuro y Vaca Trigo, 2020). En el caso del Caribe y Centroamérica, los Estados Unidos son el principal país de destino. En este último país, se emplean en el trabajo doméstico dos millones de personas, de las cuales al menos un 46% nació en el extranjero (muchas provienen de América Latina y el Caribe) (Valenzuela, Scuro y Vaca Trigo, 2020).

En un contexto de crisis económica y sanitaria persistente en América Latina y el Caribe, la migración, tanto fuera de la región como intrarregional, no se ha detenido (CEPAL, 2022e). De esta manera, tras suspenderse en la mayoría de los países las medidas de restricción de la movilidad para la contención de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), los movimientos migratorios se reanudaron para incrementarse sostenidamente desde inicios de 2021. Esto no es menor a la hora de pensar las políticas públicas relativas al trabajo doméstico remunerado y a las soluciones de cuidados que se vinculan con la contratación de las personas que realizan este trabajo, ya que, en muchos casos, quienes ejercen el cuidado son mujeres migrantes que probablemente se encuentran en condiciones de irregularidad migratoria.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe* (LC/CRPD.4/3), Santiago, 2022; M. Valenzuela, 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.

Las migraciones internacionales suponen un nuevo desafío para el análisis de los cuidados. Las mujeres migran para realizar trabajos de cuidados en los países de destino y son, al mismo tiempo, quienes asumen la provisión económica de sus hogares de origen. En muchos casos, las mujeres migrantes continúan realizando el trabajo de cuidados a distancia en sus hogares de origen. De esta manera, la familia transnacional ha dado lugar a nuevas prácticas de cuidado que trascienden las fronteras, con lo cual las relaciones de cuidado a distancia han pasado a ser una práctica cada vez más frecuente (Valenzuela, Scuro y Vaca Trigo, 2020).

Estas nuevas prácticas vinculadas al cuidado y al fenómeno de la migración de las mujeres, principalmente de bajos ingresos y que migran sin sus familiares dependientes, están transformando los modos de cuidar y con ello la forma de comprender y organizar el cuidado (Pérez, 2010), y, en un sentido más amplio, incluso de gestionar y comprender las relaciones familiares y de cuidado. Estos procesos de transferencia de cuidados están, a su vez, inmersos en complejas relaciones de poder por motivos de género, etnia, clase social y lugar de procedencia. Los efectos de estos procesos pueden identificarse en los hogares que compran cuidados en destino, en los hogares migrantes y en los hogares que permanecen en el país de origen de quien migra (Pérez, 2010). Así, la transnacionalización del cuidado modifica los propios conceptos de qué es cuidar y en consecuencia genera nuevas demandas en materia de bienes y servicios disponibles para el cuidado.

Es este sentido, el uso de la tecnología y de los dispositivos digitales juega un papel singular, que se acentuó con la pandemia (véase el diagrama II.3). La telefonía celular, Internet y las redes sociales surgen como una forma más a través de la cual las mujeres, aun estando lejos de sus familiares desde el punto de vista geográfico, pueden mantener cierto control y gerencia del cuidado.

**Diagrama II.3**

El uso de la tecnología para el diseño de políticas públicas de cuidados



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**Recuadro II.6**

Los sistemas de georreferenciación y la migración de las mujeres en América Latina y el Caribe

Las cadenas globales de cuidado implican cambios en la configuración de la oferta y la demanda de cuidados. De esta manera, las familias transnacionales han dado lugar a nuevas prácticas de cuidado que trascienden las fronteras nacionales y que, por ello, demandan nuevos abordajes en materia de política pública (CEPAL, 2019). En este sentido, el uso de la tecnología puede constituir un elemento central a la hora de facilitar las relaciones de cuidado transnacional que se establecen de manera cada vez más frecuente en nuestras sociedades.

Los Gobiernos de América Latina y el Caribe han acordado, en el marco de la Agenda Regional de Género, avanzar en el diseño de acciones para la construcción de una nueva cultura digital que, entre otras cosas, permita integrar las nuevas tecnologías a la vida cotidiana de las mujeres y facilite su uso de manera estratégica (CEPAL, 2013, párr. 33). Precisamente, la creación y el fortalecimiento de herramientas digitales de georreferenciación que permiten acceder a información sobre servicios de cuidado de manera rápida y eficaz constituye un elemento clave en el abordaje de los procesos de transnacionalización de los cuidados. Herramientas como mapas, aplicaciones y plataformas geoespaciales, orientadas a quienes necesitan información sobre servicios de cuidados o a quienes se desempeñan en este sector, surgen como instrumentos accesibles y cotidianos. Muchas de estas aplicaciones logran conectar la demanda y la oferta de cuidados trascendiendo las fronteras nacionales, permitiendo a personas migrantes, por ejemplo, participar en decisiones y asumir responsabilidades respecto del cuidado de los miembros de su hogar de origen.

Sin embargo, es importante que estas herramientas contemplen en todo momento la mirada territorial y de género. Por ejemplo, la localización de los servicios debe tomar en cuenta la territorialidad en cuanto a las características del trayecto (tipo de calles, accidentes geográficos y demás). Debido a que la mayoría de las personas que demandan cuidados enfrentan restricciones de movilidad, las características en materia de movilidad y acceso en los trayectos hacia los distintos servicios es información sustancial. Asimismo, en paralelo a las estrategias de georreferenciación y digitalización de información sobre servicios de cuidado, se deben seguir fortaleciendo las estrategias de cambio cultural que busquen promover la corresponsabilidad de género en el cuidado. Esto supone delinear estrategias en el marco de las políticas de cuidados que redistribuyan el trabajo de cuidados entre hombres y mujeres e integrar estas acciones al diseño territorial de la política pública. Las herramientas de georreferenciación deben ser un apoyo en la organización del trabajo de cuidados y no un elemento que aumente la carga y responsabilidad de las mujeres en estas tareas.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago, 2019; *40 años de Agenda Regional de Género* (LC/G.2682/Rev.1), Santiago, 2017; *Consenso de Santo Domingo*, Santo Domingo, 2013.

## Bibliografía

- Aguilar, L. (2021), "La igualdad de género ante el cambio climático: ¿qué pueden hacer los mecanismos para el adelanto de las mujeres de América Latina y el Caribe?", *serie Asuntos de Género*, N° 159 (LC/TS.2021/79), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Altomonte, H. y R. Sánchez (2016), *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 139 (LC/G.2679-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bacha, E. y A. Fishlow (2012), "The recent commodity price boom and Latin American growth: more than new bottles for an old wine?", *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, J. Ocampo y J. Ros (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Bárcena, A. (2021), "Discurso de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL", documento presentado en el XXII Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, Barbados, 2 de febrero [en línea] <https://www.cepal.org/es/discursos/xxii-foro-ministros-medio-ambiente-america-latina-caribe>.
- Bárcena, A. y M. Cimoli (2022), "Repensar el desarrollo a partir de la igualdad", *El Trimestre Económico*, vol. 89, N° 353, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Bauhardt, C. (2014), "Solutions to the crisis? The Green New Deal, Degrowth, and the Solidarity Economy: alternatives to the capitalist growth economy from an ecofeminist economics perspective", *Ecological Economics*, vol. 102, Ámsterdam, Elsevier.
- Bauhardt, C. y W. Harcourt (eds.) (2019), *Feminist Political Ecology and the Economics of Care: In Search of Economic Alternatives*, Milton Park, Routledge.
- Braidotti, R. y otros (1994), *Women, the Environment and Sustainable Development: Towards a Theoretical Synthesis*, Londres, Zed Books.
- Brand, U., C. Dietz y M. Lang (2016), "Neo-extractivism in Latin America: one side of a new phase of global capitalist dynamics", *Ciencia Política*, vol. 11, N° 21, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia (UNAL).
- Burchardt, H. y K. Dietz (2014), "(Neo-)extractivism – a new challenge for development theory from Latin America", *Third World Quarterly*, vol. 35, N° 3, Hoboken, Taylor & Francis.
- Carrasco, C. (2014), "La economía feminista: ruptura teórica y propuesta política", *Con voz propia. La economía feminista como apuesta teórica y política*, Madrid, La oveja roja.
- Carrasco, C. y C. Díaz (eds.) (2017), *Economía feminista: desafíos, propuestas, alianzas*, Barcelona, Entre Pueblos.
- Castañeda, I. y otros (2020), *Gender-based Violence and Environment Linkages: The Violence of Inequality*, Gland, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), *Informe de actividades del Centro Latinoamericano y Caribeño de demografía (CELADE)–División de Población de la CEPAL durante el período 2018-2022* (LC/CRPD.4/5), Santiago.
- (2022b), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- (2022c), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2022/1-P), Santiago.
- (2022d), "Diseño y puesta en marcha del Sistema Distrital de Cuidados en la ciudad de Bogotá: un pacto político, social y fiscal", *serie Asuntos de Género*, Santiago, en prensa.
- (2022e), *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe* (LC/CRPD.4/3), Santiago.
- (2022f), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html>.
- (2021a), *Hacia la sociedad del cuidado: los aportes de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible* (LC/MDM.61/3), Santiago.
- (2021b), "Compromiso de Santiago: un instrumento regional para dar respuesta a la crisis del COVID-19 con igualdad de género", Santiago.
- (2021c), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- (2021d), "La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad", *Informe Especial COVID-19*, N° 9, Santiago.
- (2021e), "Los matrimonios y uniones infantiles, tempranos y forzados: prácticas nocivas profundizadoras de la desigualdad de género en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/186), Santiago.
- (2020a), "El COVID-19 y la crisis socioeconómica en América Latina y el Caribe", *Revista CEPAL*, N° 132 (LC/PUB.2021/4-P), Santiago.
- (2020b), "La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe", *Informe COVID-19*, Santiago.
- (2020c), "La pandemia en la sombra: femicidios o feminicidios ocurridos en 2020 en América Latina y el Caribe", *Nota Informativa*, Santiago [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/infographic/files/21-00793\\_folleto\\_la\\_pandemia\\_en\\_la\\_sombra\\_web\\_1.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/infographic/files/21-00793_folleto_la_pandemia_en_la_sombra_web_1.pdf).

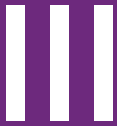
- (2020d), *Compromiso de Santiago*, Santiago.
- (2019), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago.
- (2017), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- (2016a), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago.
- (2016b), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- (2013), *Consenso de Santo Domingo*, Santo Domingo.
- CEPAL/BID (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Banco Interamericano de Desarrollo) (2022), *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe* (LC/TS.2022/4), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2020), “La dinámica laboral en una crisis de características inéditas: desafíos de política”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 23 (LC/TS.2020/128), Santiago.
- CEPAL/UNICEF/Naciones Unidas (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Naciones Unidas) (2020), “Violencia contra niñas, niños y adolescentes en tiempos de COVID-19”, *Informe COVID-19*, Santiago.
- Chagnon, C. y otros (2022), “From extractivism to global extractivism: the evolution of an organizing concept”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 49, N° 4, Hoboken, Taylor & Francis.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2017), *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas*, Washington, D.C.
- Cielo, C. y L. Coba (2018), “Extractivism, gender, and disease: an intersectional approach to inequalities”, *Ethics & International Affairs*, vol. 32, N° 2, Cambridge, Cambridge University Press.
- Cimoli, M. y otros (2020), “Choosing sides in the trilemma: international financial cycles and structural change in developing economies”, *Economics of Innovation and New Technology*, vol. 29, N° 7, Hoboken, Taylor & Francis.
- Cimoli, M. y S. Rovira (2008), “Elites and structural inertia in Latin America: an introductory note on the political economy of development”, *Journal of Economic Issues*, vol. 42, N° 2, Hoboken, Taylor & Francis.
- Ehrenreich, B. y A. Hochschild (2003), *Global Woman: Nannies, Maids, and Sex Workers in the New Economy*, Nueva York, Henry Holt & Company.
- Esquivel, V. (2016), “La economía feminista en América Latina”, *Nueva Sociedad*, N° 265, Buenos Aires, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- Federici, S. (2019), “Social reproduction theory: history, issues and present challenges”, *Radical Philosophy*, vol. 2, N° 4, Londres, Radical Philosophy Collective.
- (2012), *Revolution at Point Zero: Housework, Reproduction, and Feminist Struggle*, Nueva York, PM Press.
- (2004), “The Great Caliban: the struggle against the rebel body”, *Capitalism Nature Socialism*, vol. 15, N° 2, Hoboken, Taylor & Francis.
- Floro, M. y G. Poyatzis (2019), “Climate change, natural disasters and the spillover effects on unpaid care: the case of Super-typhoon Haiyan”, *Feminist Political Ecology and the Economics of Care: In Search of Economic Alternatives*, Milton Park, Routledge.
- Gago, V. (2019), *La potencia feminista: o el deseo de cambiarlo todo*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- Gago, V. y S. Mezzadra, (2017), “A critique of the extractive operations of capital: toward an expanded concept of extractivism”, *Rethinking Marxism*, vol. 29, N° 4, Hoboken, Taylor & Francis.
- Gottschlich, D. y L. Bellina (2016), “Environmental justice and care: critical emancipatory contributions to sustainability discourse”, *Agriculture and Human Values*, vol. 34, Berlín, Springer.
- Gudynas, E. (2015), *Extractivismos: ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*, Cochabamba, Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB).
- Hartsock, N. (2006), “Globalization and primitive accumulation: the contributions of David Harvey’s dialectical Marxism”, *David Harvey: A Critical Reader*, Oxford, Blackwell.
- Heintz, J., S. Staab y L. Turquet (2021), “Don’t let another crisis go to waste: the COVID-19 pandemic and the imperative for a paradigm shift”, *Feminist Economics*, vol. 27, N° 1-2, Hoboken, Taylor & Francis.
- Hochschild, A. (2000), “Global care chains and emotional surplus value”, *On The Edge: Living with Global Capitalism*, Londres, Jonathan Cape.
- Hofmann, S. y M. Duarte (2021), “Gender and natural resource extraction in Latin America: feminist engagements with geopolitical positionality”, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, N° 111, Ámsterdam, Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA).
- IRP (International Resource Panel) (2019), *Global Resources Outlook 2019: Natural Resources for the Future We Want*, Nairobi.
- LeBaron, G. (2010), “The political economy of the household: neoliberal restructuring, enclosures, and daily life”, *Review of International Political Economy*, vol. 17, N° 5, Hoboken, Taylor & Francis.

- Massey, D. (2005), *For Space*, Londres, SAGE Publications.
- Mazzucato, M. (2020) "Re-empowering governments for green, equitable and resilient development", *Development Policy and Multilateralism after COVID-19*, Policy Note, Nueva York, Naciones Unidas.
- Mies, M. (1986), *Patriarchy and Accumulation on a World Scale: Women in the International Division of Labour*, Londres, Zed Books.
- Mies, M., V. Bennholdt-Thomsen y C. Von Werlthof (1988), *Women: The Last Colony*, Londres, Zed Books.
- Naciones Unidas (2022), "Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer" [en línea] <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cedaw>.
- \_\_\_\_\_(2019a), *El extractivismo mundial y la igualdad racial: informe de la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia* (A/HRC/41/54), Nueva York.
- \_\_\_\_\_(2019b), *Situación de las defensoras de los derechos humanos: informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos* (A/HRC/40/60), Nueva York.
- Navarro, M. (2013), "Luchas por lo común contra el renovado cercamiento de bienes naturales en México", *Bajo el Volcán*, vol. 13, N° 21, Puebla, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Ocampo, J. (2017a), "El desarrollo liderado por los productos básicos en América Latina", *International Development Policy*, N° 9, Ginebra, Instituto de Posgrado de Estudios Internacionales y de Desarrollo.
- \_\_\_\_\_(2017b), "Commodity-led development in Latin America", *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America*, G. Carbonnier, H. Campodónico y S. Tezanos (eds.), Leiden, Brill.
- \_\_\_\_\_(2009), "Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina", *Revista CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2019), "Fomento de la autonomía de la mujer en la economía rural", *Trabajo decente en la economía rural: notas de orientación de políticas*, Ginebra.
- \_\_\_\_\_(2016a), *Las mujeres en el trabajo: tendencias 2016*, Ginebra.
- \_\_\_\_\_(2016b), *La migración laboral en América Latina y el Caribe: diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región*, Lima.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2020), *Global Status Report on Preventing Violence Against Children 2020*, Ginebra.
- ONU-Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2018), *El trabajo de cuidados: una cuestión de derechos humanos y políticas públicas*, Ciudad de México.
- ONU-Mujeres/CEPAL (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), *Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe: elementos para su implementación*, Ciudad de México.
- \_\_\_\_\_(2020), *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19: hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación*, Ciudad de México.
- Ouma, S. (2022), "Agri-investment scholars of the world unite! The finance-driven land rush as boundary object", *Dialogues in Human Geography*, vol. 12, N° 1, Thousand Oaks, SAGE Publications.
- \_\_\_\_\_(2020), *Farming as Financial Asset: Global Finance and the Making of Institutional Landscapes*, Newcastle, Agenda Publishing.
- Parreñas, R. (2005), "The international division of reproductive labor: paid domestic work and globalization", *Critical Globalization Studies*, R. Applebaum y W. Robinson (eds.), Nueva York, Routledge.
- Pérez, A. (2019a), *Subversión feminista de la economía: aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- \_\_\_\_\_(2019b), "El conflicto capital-vida", *Luchas y alternativas para una economía feminista emancipatoria*, P. Dobré y N. Quiroga (comps.), Asunción, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- \_\_\_\_\_(2010), *Cadenas globales de cuidado: ¿qué derechos para un régimen global de cuidados justo?*, Santo Domingo, Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW).
- Peterman, A. y otros (2020), "Pandemics and violence against women and children", *Working Paper*, N° 528, Washington, D.C., Centro para el Desarrollo Global.
- Picchio, A. (2003), "A macroeconomic approach to an extended standard of living", *Unpaid Work and the Economy: A Gender Analysis of the Standards of Living*, Londres, Routledge.
- \_\_\_\_\_(2001), "Un enfoque macroeconómico 'ampliado' de las condiciones de vida", *Tiempos, trabajos y género*, C. Carrasco (ed.), Barcelona, Universidad de Barcelona.
- PNUD/ONU-Mujeres (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2021), "COVID-19 Global Gender Response Tracker: Global Factsheet. Version 2", Nueva York, 22 de marzo.
- Prebisch, R. (1980), "Biosfera y desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 12 (E/CEPAL/G.1130), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- (1976), "A critique of peripheral capitalism," *Revista CEPAL*, N° 1, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Razavi, S. (2007), "The political and social economy of care in a development context: conceptual issues, research questions and policy options," *Programme Paper*, N° 3, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Riley, T. y otros (2020), "Estimates of the potential impact of the COVID-19 pandemic on sexual and reproductive health in low- and middle-income countries," *International Perspectives on Sexual Reproductive Health*, vol. 46, Nueva York, Guttmacher Institute.
- Rivera, S. (2018), "La larga marcha por nuestra dignidad," *Cuestión Agraria*, N° 4, La Paz, Fundación Tierra.
- Rodrik, D. (2012), "Globalization dilemmas and the way out," *Indian Journal of Industrial Relations*, vol. 47, N° 3, Nueva Delhi, Shri Ram Centre for Industrial Relations and Human Resources.
- Scuro, L. y I. Vaca Trigo (2017a), "La distribución del tiempo en el análisis de las desigualdades en las ciudades de América Latina," *¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 150 (LC/PUB.2017/23-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2017b), "El trabajo no remunerado en la medición no monetaria de la pobreza," *Indicadores no monetarios de pobreza: avances y desafíos para su medición*, serie Seminarios y Conferencias, N° 87 (LC/TS.2017/149), P. Villatoro (comp.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Segato, R. (2014), "El sexo y la norma: frente estatal, patriarcado, desposesión, colonidad," *Revista Estudos Feministas*, vol. 22, N° 2, Santa Catarina, Universidad Federal de Santa Catarina.
- Shiva, V. (1989), "Women in Nature," *Staying Alive: Women, Ecology and Development*, Londres, Zed Books.
- Sunkel, O. (1981), *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 5 (E/CEPAL/G.1143), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (CEPAL/PNUMA).
- Sunkel, O. y J. Leal (1985), "Economía y medio ambiente en la perspectiva del desarrollo," *El Trimestre Económico*, vol. 52, N° 205, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Svampa, M. (2019), *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*, Bielefeld, Bielefeld University Press.
- Task Force Interamericano sobre Liderazgo de las Mujeres (2022), "Un llamado a la acción para impulsar el liderazgo de las mujeres y la democracia paritaria en las Américas" [en línea] <https://www.oas.org/es/taskforcewomenleadership/docs/llamadoalaaccion.pdf>.
- Tronto, J. (2020), *¿Riesgo o cuidado?*, Buenos Aires, Fundación Medifé.
- Tussie, D. (2011), "América Latina en el sistema mundial de comercio," *LATN Working Paper*, N° 132, Buenos Aires, Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN).
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2017), *Trade and Development Report 2017. Beyond Austerity: Towards a Global New Deal*, Ginebra.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2020), "El impacto de COVID-19 en el acceso a los anticonceptivos en América Latina y el Caribe," *Informe Técnico*, Nueva York.
- UNFPA/Plan International (Fondo de Población de las Naciones Unidas/Plan International) (2019), *Matrimonios y uniones infantiles, tempranas y forzadas: una realidad oculta en América Latina y el Caribe*, Nueva York.
- Valentine, G. (1989), "The geography of women's fear," *Area*, vol. 21, N° 4, Londres, The Royal Geographical Society.
- Valenzuela, M., L. Scuro e I. Vaca Trigo (2020), "Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico remunerado en América Latina," *serie Asuntos de Género*, N° 158 (LC/TS.2020/179), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Velásquez, I. (2018), *Acceso de las mujeres indígenas a la tierra, el territorio y los recursos naturales en América Latina y el Caribe*, Nueva York, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres).
- Wichterich, C. (2019), "Care extractivism and the reconfiguration of social reproduction in post-fordist economies," *ICDD Working Paper*, No. 25, Kassel, Centro Internacional para el Desarrollo y el Trabajo Decente (ICDD).
- Wijdekop, F. (2017), *Environmental Defenders and Their Recognition under International and Regional Law: An Introduction*, Ámsterdam, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).
- Ye, J. y otros (2020), "The incursions of extractivism: moving from dispersed places to global capitalism," *The Journal of Peasant Studies*, vol. 47, N° 1, Hoboken, Taylor & Francis.
- Zibecchi, C. (2015), "Cuidando en el territorio: el espacio comunitario como proveedor de cuidado," *Serie de Documentos de Trabajo: Políticas Públicas y Derecho al Cuidado*, N° 3, Buenos Aires, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género/ Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas/Asociación por los Derechos Civiles (ELA/CIEPP/ADC).



## CAPÍTULO



# Los cuidados ante los cambios demográficos, epidemiológicos y económicos

### Introducción

- A. Efectos de las tendencias demográficas, económicas y epidemiológicas en la oferta y la demanda de cuidados
- B. Secuelas y lecciones aprendidas de la crisis del COVID-19

### Bibliografía



## Introducción

Los cambios demográficos, epidemiológicos y económicos modifican las características de la demanda de cuidados. La combinación de estos elementos produce diferentes configuraciones de oferta y demanda de cuidados (presentes y futuras). Dado que la construcción de una sociedad del cuidado presupone un conocimiento cabal de las necesidades de la población, es necesario comprender las transformaciones a corto, mediano y largo plazo que inciden en la carga, el tipo y la intensidad de los cuidados, así como en las posibilidades reales de brindarlos.

La información disponible para América Latina y el Caribe muestra que, cuando la demanda creciente de cuidados se satisface principalmente dentro de los hogares y de manera no remunerada, se intensifica la injusta organización social del cuidado en que las mujeres constituyen las principales proveedoras. Para diseñar políticas relevantes en esta materia es necesario conocer el tipo de cuidados que se demandan y la oferta proporcionada en conjunto por el Estado, los hogares y las familias, el sector privado y la comunidad.

La pandemia de COVID-19 puso nuevamente en evidencia la insostenibilidad de la organización de los cuidados y el modelo de desarrollo actuales. En América Latina y el Caribe, la sobrecarga de tareas domésticas y de cuidados se concentra en los hogares, afecta en particular a las mujeres, se ha exacerbado durante la pandemia y requiere un abordaje urgente con perspectiva a corto y largo plazo.

Para que la recuperación pospandemia no acentúe la injusta organización social del cuidado es preciso desarrollar políticas orientadas a mejorar la distribución del tiempo total de trabajo. Avanzar hacia una sociedad del cuidado supone reconocer que los cuidados son fundamentales para la sostenibilidad de la vida y el bienestar de la población en su conjunto. Para ello se necesita el compromiso de todos los actores que intervienen en su organización: gobiernos, sector privado, comunidades, familias y hogares.

En el presente capítulo se brinda información sobre las principales transformaciones demográficas y tendencias epidemiológicas observadas en la región y su vínculo con las tendencias económicas. Se describen las transiciones que enfrentarán los países desde el punto de vista de la población potencialmente proveedora y receptora de cuidados en las próximas décadas, los cambios en la composición de los hogares y las consecuencias en el tipo y la intensidad de los cuidados que suponen el aumento de la esperanza de vida y la prevalencia de determinadas enfermedades transmisibles y no transmisibles.

## A. Efectos de las tendencias demográficas, económicas y epidemiológicas en la oferta y la demanda de cuidados

Los cambios en el empleo, los desplazamientos de las personas en los territorios, el aumento de la esperanza de vida, la incidencia de las enfermedades crónicas y el envejecimiento poblacional dan lugar a un incremento de la demanda de cuidados y a una reducción del tiempo y el número de personas disponibles para brindarlos. Esta compleja combinación conduce a lo que se ha denominado “crisis de los cuidados” o “crisis de reproducción social” (Ezquerro, 2011; Fraser, 2016; CEPAL, 2019).

Durante mucho tiempo, la crisis de los cuidados se asoció con los países caracterizados por una pirámide poblacional envejecida, que suelen ser aquellos en los que la población goza de las mejores condiciones de vida<sup>1</sup>. Se habla de sociedades de demografía madura para resaltar los aspectos positivos de la reducción de las tasas de mortalidad y el alcance de una alta proporción de población de edad avanzada. La noción de envejecimiento, en cambio, resalta el aumento de la proporción de población dependiente y la preocupación por la sostenibilidad de sus cuidados (Durán, 2018). Sin embargo, la crisis de los cuidados actual tiene una dimensión global y afecta a todos los países, no solo a los que tienen una pirámide poblacional con base

<sup>1</sup> Para las proyecciones demográficas se utilizaron datos correspondientes al World Population Prospects 2019 (Naciones Unidas, s.f.). Tras la fecha de consulta para el procesamiento del presente capítulo se publicó el World Population Prospects 2022, que será fuente de futuras publicaciones de la CEPAL.

reducida desde hace años. Los procesos demográficos no son independientes de los cambios en los modelos económicos y sociales. Las combinaciones de diversos factores socioeconómicos dan como resultado diferentes facetas de la crisis de los cuidados, que se expresan de manera particular en cada región, país y territorio.

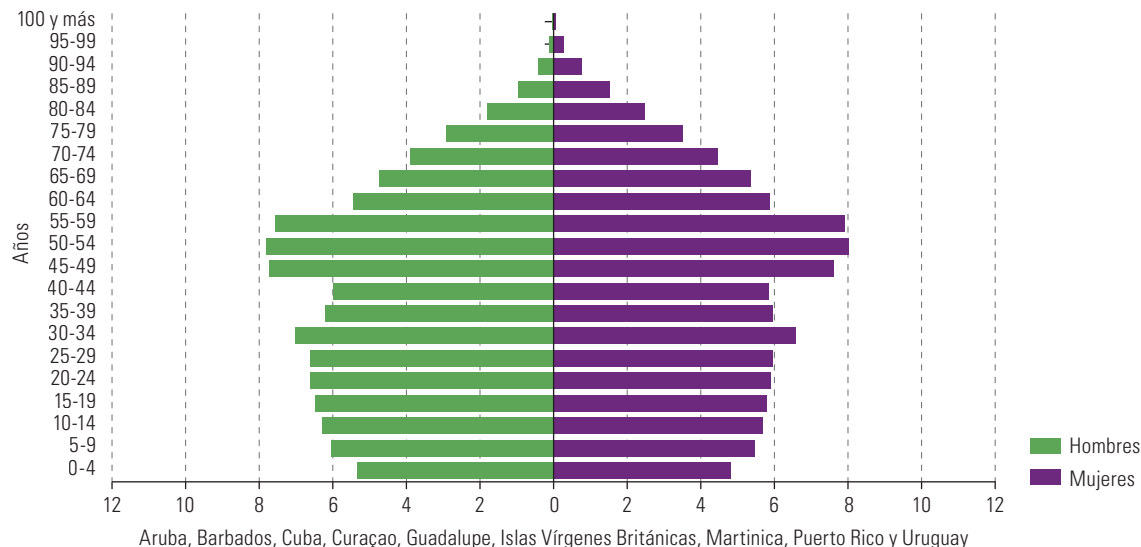
Dos de las características más notables de la transición demográfica en América Latina y el Caribe son el aumento acelerado de la población en edad de trabajar (de 15 a 64 años) y la reducción acelerada de la fecundidad. Como consecuencia, en los próximos años, una generación de adolescentes y jóvenes ingresará al mercado laboral y a las edades reproductivas en un contexto marcado por elevados niveles de pobreza y desempleo (Schiel, Leibbrandt y Lam, 2014). Si bien la concentración de la población en el grupo de edad de 15 a 64 años es la característica predominante de la transformación etaria y lo seguirá siendo por lo menos hasta la década de 2030 en la región en su conjunto, todos los países transitan hacia sociedades más envejecidas (CEPAL, 2019). Desde la perspectiva del bono demográfico, los países más rezagados en la transición (envejecimiento leve) tienen una ventana de oportunidad para aprovechar la concentración de la población en edad de trabajar<sup>2</sup>. Sin embargo, esta medida solo tiene en cuenta los efectos positivos del ingreso al mercado laboral, sin considerar que la población en edad de trabajar es, al mismo tiempo, la población potencialmente cuidadora. Por ese motivo, es preciso analizar los procesos de transición demográfica teniendo en cuenta la reducción del tiempo disponible para el trabajo doméstico y de cuidados y el aumento de la intensidad y los costos del cuidado cuando este se concentra en las edades más avanzadas. El modelo de mercado de trabajo actual, organizado en función de una jornada de trabajo a tiempo completo, desconoce la presión sobre la demanda general de cuidados y las consecuencias de la doble carga de trabajo, que recae mayoritariamente en las mujeres.

El aumento progresivo de la esperanza de vida y la disminución de la tasa global de fecundidad inciden en las proyecciones de crecimiento de la población a nivel regional. En este sentido, se puede agrupar a los países y territorios en tres categorías, a saber: i) de envejecimiento avanzado, en los que la población mayor de 60 años representa más del 20% de la población; ii) de envejecimiento moderado, en los que ese grupo etario representa entre el 10% y el 20% de la población; y iii) de envejecimiento leve, en los que la población mayor de 60 años constituye menos del 10% del total (véase el gráfico III.1).

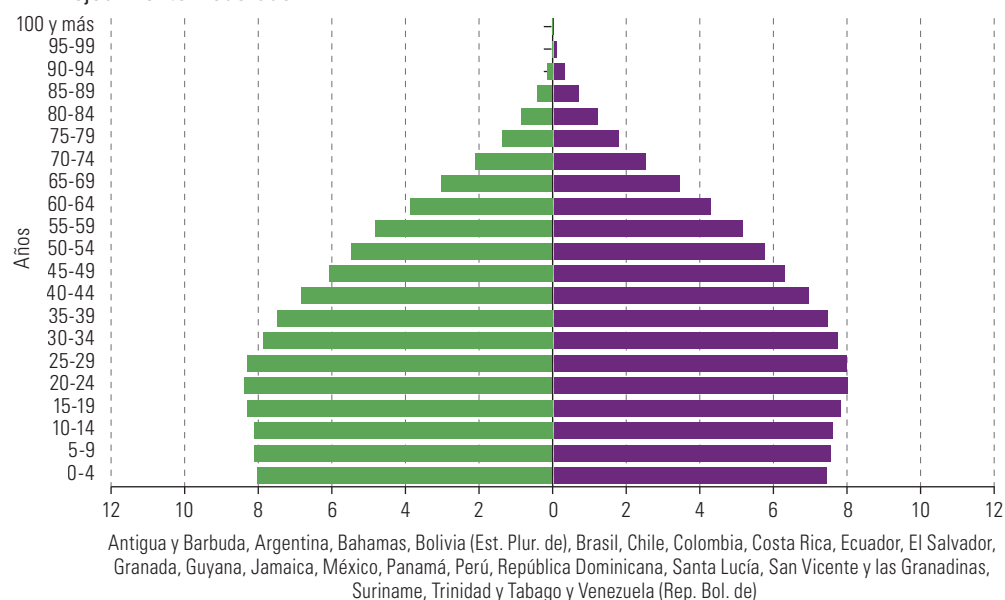
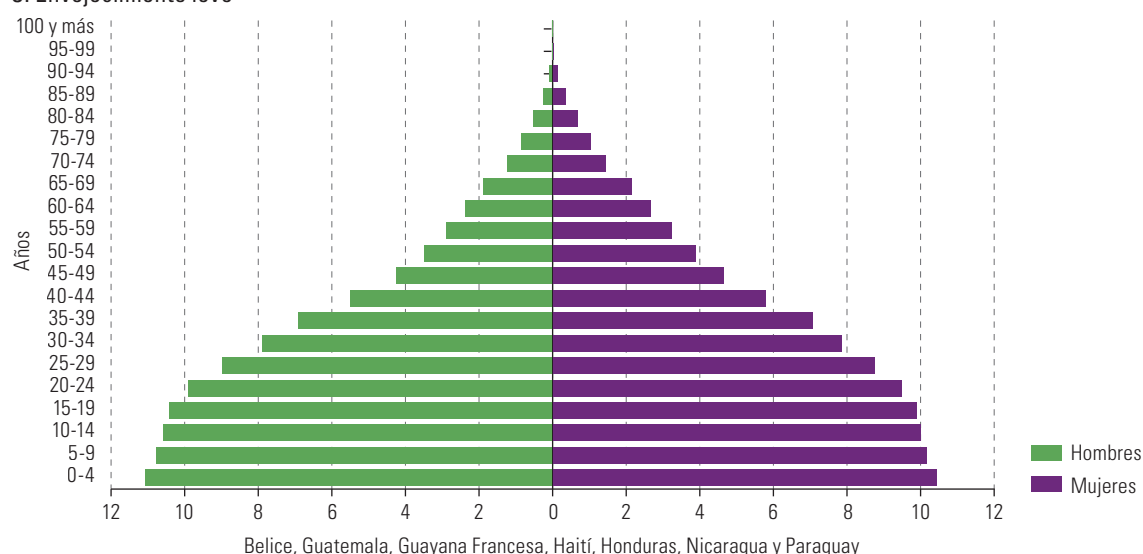
### Gráfico III.1

América Latina y el Caribe (38 países y territorios): distribución de la población según el nivel de envejecimiento de los países o territorios, por grupo de edad y sexo  
(En porcentajes)

#### A. Envejecimiento avanzado



<sup>2</sup> El término "bono demográfico" es un concepto económico, creado por Bloom, Canning y Sevilla (2003), que corresponde a la parte del crecimiento económico de un país que deriva de los cambios que se producen en la estructura por edad de su población. Los autores afirman que, mientras el crecimiento de una población tiene un efecto negativo y estadísticamente no significativo en el crecimiento del producto per cápita, el crecimiento de la población económicamente activa tiene un efecto positivo y estadísticamente significativo en el producto per cápita (Pinto Aguirre, 2015).

**B. Envejecimiento moderado****C. Envejecimiento leve**

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, World Population Prospects 2019 [base de datos en línea] <https://population.un.org/wpp/> [fecha de consulta: 15 de julio de 2022].

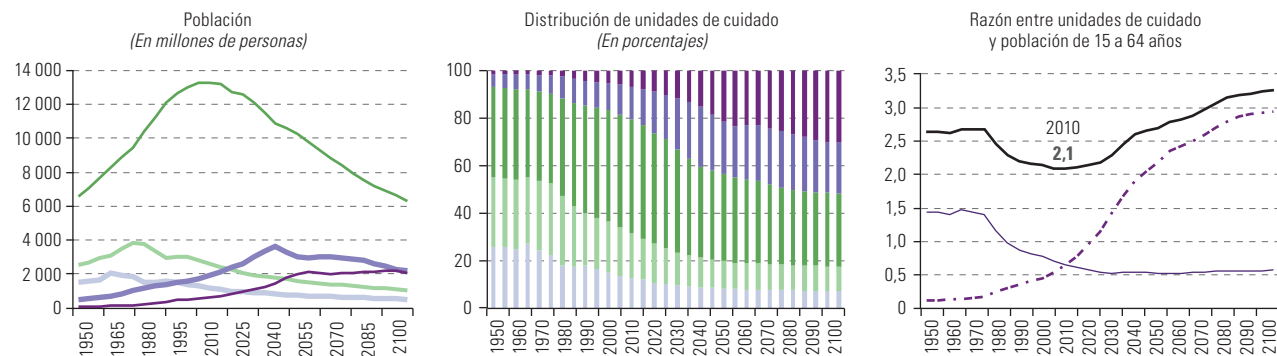
La diferencia en el ritmo de envejecimiento de los tres grupos de países y territorios incide en el tipo de cuidados que necesitarán a corto, mediano y largo plazo. La concepción del cuidado basada principalmente en la atención de niños y niñas responde a un modelo de pirámide poblacional de base ancha (envejecimiento leve). Sin embargo, en la mayoría de los países de la región los hogares ya están lidiando con cuidados intergeneracionales, al tener que cuidar simultáneamente a niñas, niños y personas mayores.

En los países y territorios con envejecimiento avanzado, la proporción de personas de 15 a 64 años comenzó a disminuir a partir de 2010, cuando alcanzó el 67,8% de la población total. En los países de envejecimiento moderado, esto ocurrió en 2020, cuando alcanzó el 67,5% de la población, mientras en el caso de los países con envejecimiento leve esto sucederá en 2045, cuando la población de 15 a 64 años alcanzará el 67% de la población total (véase el gráfico III.2).

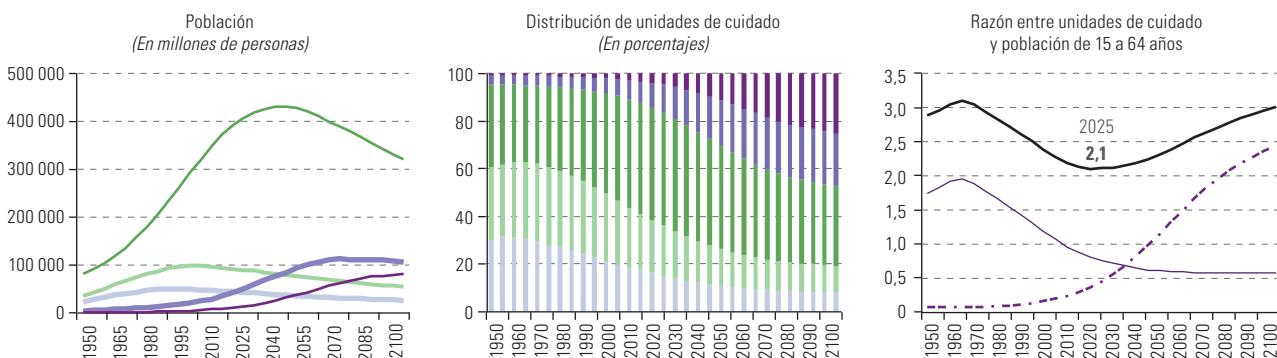
## Gráfico III.2

América Latina y el Caribe (38 países y territorios): población, distribución de unidades de cuidado y relación entre unidades de cuidado y población de 15 a 64 años de edad

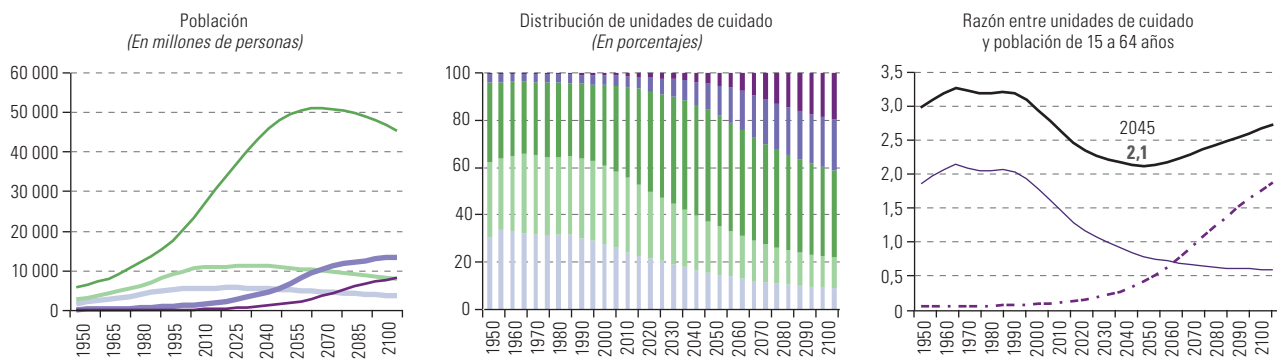
## A. Envejecimiento avanzado



## B. Envejecimiento moderado



## C. Envejecimiento leve



0-4 años 5-14 años 15-64 años 65-79 años 80 años y más

— Total — 0-14 años - - 65 años y más

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, World Population Prospects 2019 [base de datos en línea] <https://population.un.org/wpp/> [fecha de consulta: 15 de julio de 2022].

**Nota:** Para el cálculo de las unidades de cuidado se utilizó la escala de M. A. Durán, "El desafío de la dependencia en una proyección de futuro", *Documentación Laboral*, N° 102, 2014.

Las proyecciones de la demanda de cuidados tienen gran relevancia social, económica y política, pues permiten encontrar alternativas al modelo actual de organización del cuidado, que es insostenible ante los cambios demográficos y epidemiológicos. A partir del reconocimiento de que la demanda de trabajo de cuidados no remunerado en un territorio depende tanto del número de personas disponibles para realizar estas tareas como de la intensidad de la demanda de cuidados de las personas que lo habitan, se utilizó la escala de Durán (2014) para estimar el impacto de las transiciones demográficas en la oferta y la demanda de cuidados de los distintos grupos etarios<sup>3</sup>. El ejercicio permite prever la demanda de cuidado que los hogares no podrán satisfacer y que deberá trasladarse al sector público o privado. Esta información es clave para anticiparse a las asignaciones presupuestarias que el Estado destine para la provisión de servicios que puedan atender estas demandas. Como puede observarse en el gráfico III.2, la composición de la demanda de cuidados sufrirá modificaciones en todos los países examinados: crecen las barras que representan la demanda de cuidados de la población de más de 65 años (lilas y violetas) y se reducen las que corresponden a la demanda de cuidados de los niños y las niñas menores de 15 años (celestes y verdes claro). La línea negra destacada en el gráfico III.2 correspondiente a la columna “relación entre unidades de cuidado y población de 15 a 64 años de edad” muestra que, en los países y territorios de envejecimiento avanzado, el peso de la demanda de cuidados sobre la población de 15 a 64 años disminuyó entre 1970 y 2010, para luego aumentar de manera sostenida. En 2010 la demanda de cuidados de los niños menores de 15 años representaba el 31,4%, mientras la de las personas mayores de 65 años era del 20,7%. Entre 2020 y 2025, la demanda de cuidados de la población de 65 años será mayor que la de los niños de 0 a 15 años. La carga del cuidado aumentará de 2,1 unidades por persona en 2020 a 2,7 en 2050. Esto significa que, mientras con la distribución demográfica actual cada persona de 15 a 64 años dedica en promedio 1 unidad de cuidado a sí misma y 1,1 a otras personas, en 2050 el cuidado de otras personas llegará a 1,7 unidades (un 55% mayor). De esas 1,7 unidades, 0,5 correspondería al cuidado de las próximas generaciones, mientras las restantes 1,2 unidades servirían para atender las necesidades de las generaciones anteriores. La magnitud de esta transformación requiere un cambio de paradigma en el modo en que se formulan las políticas de cuidado, que actualmente priorizan el cuidado de los niños y las niñas.

Por otra parte, los países con un nivel de envejecimiento moderado presentan una reducción de la demanda de cuidados desde 1970, que se prolongaría hasta 2025 para luego volver a aumentar. En 2025, la demanda de cuidados de los niños y las niñas menores de 15 años representará el 36,2%, mientras la demanda de cuidados de las personas mayores de 65 años representará el 16,3%. La concentración de la carga de cuidados en los niños de 0 a 15 años se revertiría para dar paso a un incremento del cuidado de las personas de 65 años y más a partir de 2045.

La tendencia en los países de envejecimiento leve sería a la reducción de la demanda de cuidados hasta 2050. A partir de 2070, la población de 65 años y más demandaría más cuidados que la población infantil. Entre 2020 y 2050, la carga de cuidados disminuirá de 2,4 a 2,1 unidades para las personas que potencialmente proporcionen los cuidados, pero su composición se modificará rápidamente. Las personas cuidadoras dedicarán el doble del tiempo a las personas mayores (aumento de 0,2 a 0,4 unidades de cuidado).

El análisis demográfico desde la perspectiva de los cuidados debe completarse con estudios que describan además el contexto social, incluidos los aspectos migratorios. Las mujeres migrantes se han ocupado tradicionalmente del cuidado y lo siguen haciendo, tanto en el ámbito doméstico como en los sectores de la salud y los servicios. Con el aumento de la migración regional se ha compensado la falta de personas en edad productiva en los países con población envejecida y se ha moderado la descompensación de los equilibrios demográficos intergeneracionales. Por ejemplo, en el caso de Chile, se estima que entre 2002 y 2017, la inmigración contribuyó con el 45% del crecimiento de la población de 20 a 39 años y redujo el efecto negativo

<sup>3</sup> La escala asigna unidades de cuidado por grupo etario. A la población potencialmente autosuficiente con edades entre 15 y 64 años se asigna 1 unidad de cuidado; a la población de 5 a 15 años o 65 a 79 años se asignan 2 unidades de cuidado; y a los niños y las niñas de 0 a 4 años y las personas de 80 años y más se asignan 3 unidades de cuidado.

de la disminución absoluta de la población menor de 20 años (Martínez Pizarro y Cano Christiny, 2022). Cabe destacar que el 51,6% de las personas que migran en América Latina está conformado por mujeres y más de un tercio de ellas (35,3%) está ocupado en el sector del trabajo doméstico remunerado (Valenzuela, Scuro y Vaca Trigo, 2020).

La existencia o no de redes familiares, comunitarias o de amistad extensas, la obligatoriedad moral del cuidado con respecto a otros, la capacidad de organización e innovación, el grado de conflicto interno entre grupos y el poder relativo de cada subgrupo para modificar las formas previas de organización social son condiciones que determinan el modelo de cuidados en cada contexto (Durán, 2014).

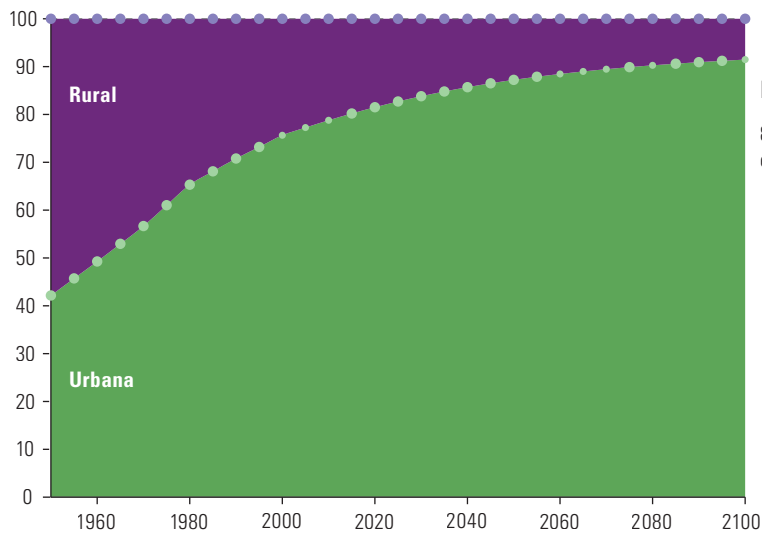
La suma de los cambios en los modos de habitar y la conformación de los hogares y el aumento de la esperanza de vida se traduce en configuraciones de redes de cuidado muy diferentes a las que predominaban cuando la mayor parte de la población vivía en zonas rurales y los hogares nucleares y extendidos constituían el modelo predominante. Dado el aumento de los hogares unipersonales, tanto entre las personas jóvenes como entre las mayores, es necesario considerar los cuidados no remunerados que se prestan entre hogares, es decir, las personas que cuidan de otras sin cohabitar. Esta situación abarca tanto el cuidado de niños que viven en hogares monoparentales con cuidados compartidos como el caso de personas mayores que viven solas pero necesitan asistencia para algunas actividades específicas. También es el caso de los hogares unipersonales de personas autovalentes que necesitan cuidados en caso de enfermedad.

Las transiciones demográficas mencionadas se produjeron en el marco de las grandes transformaciones de los modelos económicos del último siglo. A partir de la década de 1960, la población de las ciudades superó a la población del campo. El aumento de la población económicamente activa como porcentaje de la población total estuvo acompañado por una migración masiva desde las zonas rurales a la urbanas. Aunque en los últimos años se registra una disminución importante del ritmo de migración del medio rural al urbano, las grandes urbes no han cesado de crecer. Entre 1980 y 2000 se duplicó la cantidad de ciudades de más de 1 millón de habitantes. En la actualidad, dos tercios de la población viven en ciudades de 20.000 o más habitantes y casi 4 de cada 5 personas residen en zonas urbanas. La caracterización de la población según la zona de residencia permite observar la creciente presión de la demanda de cuidados en las grandes ciudades y el desafío en la provisión de cuidados en las zonas rurales, donde todavía vive el 18,5% de la población de la región (véase la infografía III.1). Las áreas urbanas de América Latina y el Caribe crecieron con un patrón de densidad media, lo que supone desafíos ambientales y económicos y un elevado costo para la gestión y el acceso inclusivo a los bienes y servicios urbanos (Naciones Unidas, 2016). Esta transformación trajo aparejados grandes cambios en los modos de habitar, el tamaño de los hogares y las rutinas, tanto para el trabajo remunerado como no remunerado.

Otra dimensión fundamental para caracterizar el tipo de cuidados que se demandan y los cuidados proporcionados por los hogares es su composición. Los países de la región presentan claros rasgos de la segunda transición demográfica, que se caracteriza por una fecundidad inferior al nivel de reemplazo, un incremento de las uniones consensuales (menos matrimonios) y una postergación de la edad a la primera unión y al primer hijo, entre otros rasgos. Se observa una tendencia general al aumento de los hogares monoparentales, la reducción del tamaño de los hogares y una mayor diversidad en la conformación de las familias, como en el caso de las uniones entre personas del mismo sexo (UNFPA, 2020; Arriagada, 2004; Jelin, 2005).

**Infografía III.1**América Latina (20 países)<sup>a</sup>: tendencias demográficas que afectan la demanda de cuidados**Distribución de la población por zona geográfica**

(En porcentajes)

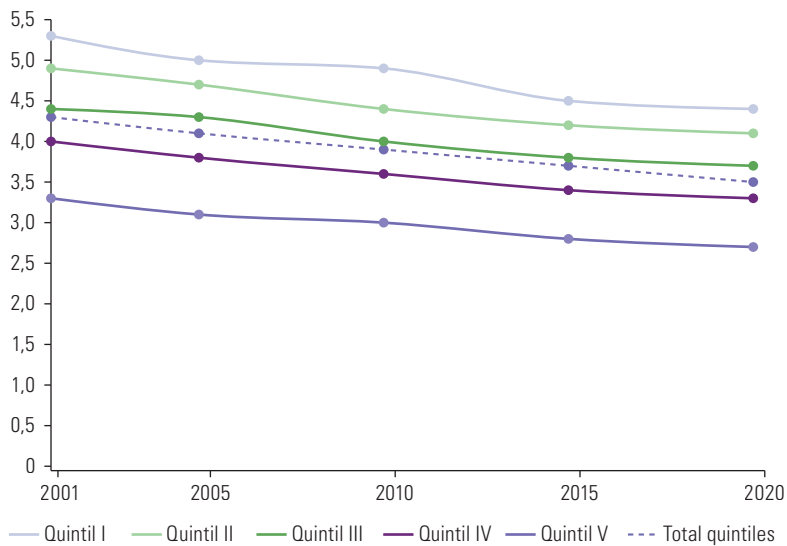
**Distribución de la población por tipo de hogar**

(En porcentajes)

Aumento de los hogares unipersonales y monoparentales

Los hogares **unipersonales** representan el **14%**  
Los hogares **monoparentales** representan el **13,1%****Tamaño medio de los hogares, por quintil de ingreso per cápita**

(En número de personas)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html> [fecha de consulta: 31 de mayo de 2022].

<sup>a</sup> Los datos corresponden al promedio de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En el caso del tamaño medio de los hogares y el tipo de hogar no se incluyen datos de Cuba y Haití.

En los últimos 20 años, el tamaño medio de los hogares disminuyó de 4,3 a 3,5 personas por hogar (véase la infografía III.1). La reducción de la cantidad de niños y niñas por hogar es un factor clave para comprender la reducción del tiempo de trabajo no remunerado en términos históricos y el aumento del tiempo disponible para el trabajo remunerado. Sin embargo, el análisis de la composición por quintil de ingresos revela importantes diferencias. Mientras en el quintil de ingresos más bajos disminuyó de 5,3 a 4,4 niños por hogar, en el quintil de ingresos más altos pasó de 3,3 a 2,7 niños por hogar. Además, los hogares unipersonales se concentran entre quienes tienen mayores ingresos (corresponden al 24,8% de los hogares del quintil más rico y apenas al 6,7% de los hogares más pobres). La proporción de hogares unipersonales aumentó del 8,4% en 2010 al 13,2% en 2020, y la de los hogares monoparentales se incrementó del 10,2% al 13,6% en el mismo período. Los cambios observados en los extremos de la distribución del ingreso son muy diferentes. En los quintiles de más altos ingresos, se observa una disminución acelerada de los hogares nucleares biparentales y un crecimiento de los hogares no familiares (unipersonales y sin núcleo)<sup>4</sup>. En cambio, en los quintiles de ingresos más bajos crecen los hogares monoparentales (extensos y nucleares) y se mantiene un promedio más alto de personas dependientes por hogar, que significa una mayor carga de cuidados. La mayoría de los hogares de América Latina no pertenece a la categoría de hogares nucleares biparentales, que en 2020 representaban el 49% de los hogares.

La diversificación de la estructura de los hogares debe comprenderse a la luz de dos de las transformaciones más radicales de la estructura social y económica: el masivo aumento de la participación de las mujeres en el trabajo remunerado y la disminución de la población rural. Se trata de transformaciones relacionadas con el modelo de desarrollo, pero también de cambios culturales. Mientras en 1990 las mujeres representaban el 35% de la fuerza laboral, en 2020 representaban el 41% (OIT, 2022).

A pesar del aumento en la tasa de participación laboral de las mujeres, la proporción del ingreso de las mujeres en el ingreso total de los hogares continúa siendo baja. Al analizar los ingresos laborales, se constata que las mujeres perciben únicamente el 35,5% del ingreso laboral de los hogares. Se trata de una situación generalizada, pues la proporción de los ingresos de los hombres en los hogares excede la de las mujeres en todos los quintiles. Sin embargo, se observa que la desigualdad en la distribución de los ingresos entre hombres y mujeres es aún mayor en los hogares más pobres (véase la infografía III.2). Esto muestra que la inserción laboral de las mujeres no tuvo lugar en igualdad de condiciones y que, al percibir ingresos más bajos, las mujeres tienen menos poder de negociación dentro de los hogares. En muchos casos, esa desigualdad incide en la distribución de las tareas no remuneradas y redundante en un tiempo total de trabajo remunerado y no remunerado mayor para las mujeres.

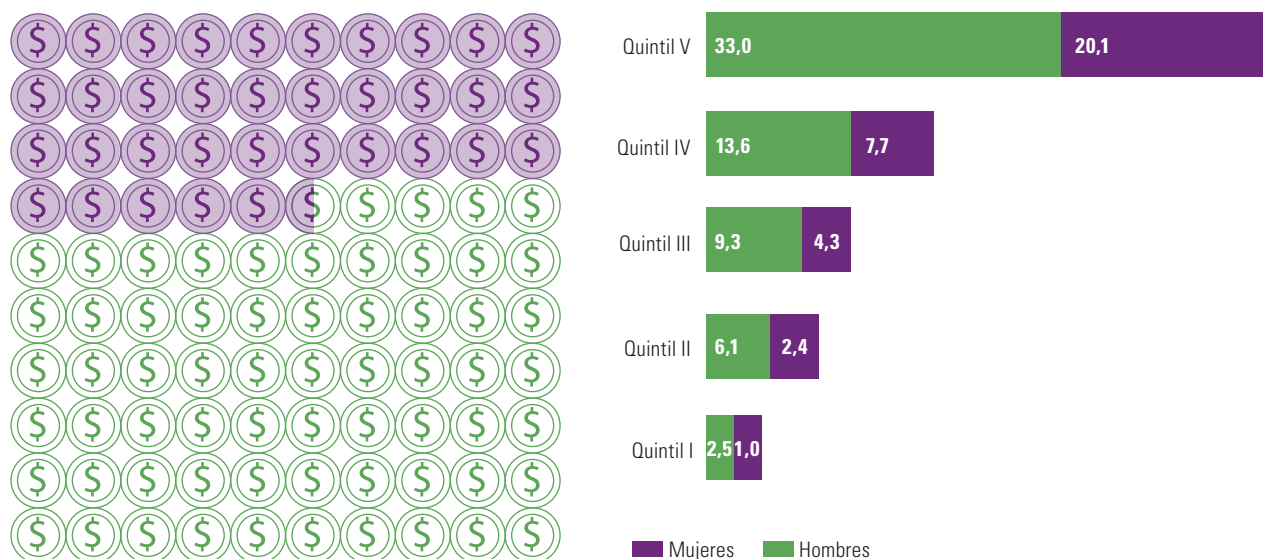
La falta de ingresos y la falta de tiempo se entrecruzan y se potencian. Las mujeres sin ingresos propios no pueden contratar en el mercado servicios que alivien la carga de trabajo no remunerado y, a su vez, la sobrecarga de trabajo no remunerado constituye una barrera a la participación de las mujeres en actividades que les permitan generar ingresos propios. La diferencia entre el tiempo de trabajo no remunerado que dedican las mujeres con y sin ingresos propios varía entre 3 y 11 horas más por semana que los hombres en 12 países de la región. En consecuencia, las mujeres no solo están sobrerrepresentadas en los índices de pobreza medida por ingresos, sino que también sufren pobreza de tiempo (Vaca Trigo y Baron, 2022).

<sup>4</sup> Se llama “hogar nuclear” al hogar conformado por un núcleo conyugal primario (jefe del hogar y cónyuge sin hijos, o jefe y cónyuge con hijos, o jefe con hijos), exclusivamente (CEPAL, s.f.). Los hogares extensos corresponden a hogares nucleares en los que además conviven uno o más familiares (padre o madre o ambos, con o sin hijos y otros parientes). Los hogares compuestos incluyen hogares nucleares en los que además viven uno o más miembros sin relaciones de parentesco (padre o madre o ambos, con o sin hijos, con o sin otros parientes y otros no parientes). Los hogares no familiares son hogares conformados por una sola persona (unipersonales) o por personas sin relaciones de parentesco inmediato entre sí, en los que no existe un núcleo conyugal o una relación padre/madre-hijo/hija, aunque puede haber otras relaciones de parentesco.

**Infografía III.2**

América Latina (17 países, promedio ponderado)<sup>a</sup>: distribución de los ingresos laborales individuales, por quintil de ingresos y sexo, último dato disponible  
(En porcentajes)

Las mujeres perciben el **35,5%** de los ingresos laborales



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html> [fecha de consulta: 31 de mayo de 2022].

<sup>a</sup> Países considerados: Argentina, Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala (2014), Honduras (2019), México, Panamá (2019), Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de) (2014).

El crecimiento económico de la región entre 2002 y 2012 estuvo acompañado por una disminución de la tasa de pobreza y, al mismo tiempo, por un aumento de la participación laboral de las mujeres. Sin embargo, esas tendencias ocultan las condiciones en que las mujeres se incorporaron a la fuerza de trabajo remunerada, incluidos los bajos salarios y el aumento de la jornada total de trabajo, remunerado y no remunerado. La forma particular que tomó la inserción laboral de las mujeres en la región determina el aumento del índice de feminidad de la pobreza, (es decir, la cantidad de mujeres bajo la línea de pobreza por cada 100 hombres en dicha condición) en los períodos de crecimiento económico. Esta relación entre el crecimiento del producto interno bruto (PIB) y el índice de feminidad de la pobreza es consecuencia de un modelo que prioriza criterios erróneos de productividad económica, ignora y desvaloriza los procesos indispensables para la sostenibilidad de la vida y ofrece sistemáticamente mejores salarios en los sectores en los que se emplean los hombres. El valor del índice varía entre 100 en Honduras (inexistencia de brecha) y 128 en la República Dominicana (CEPAL, 2022b).

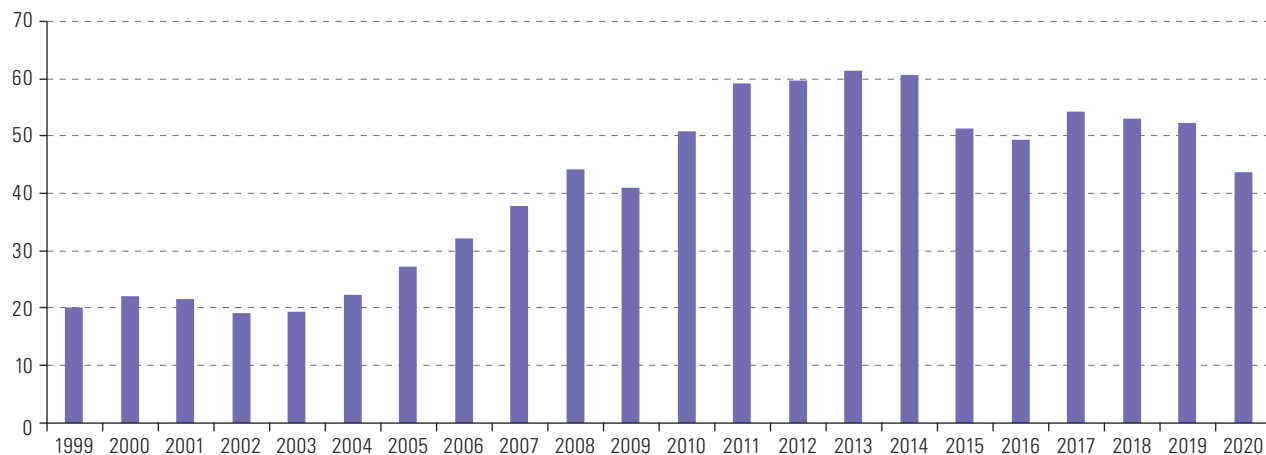
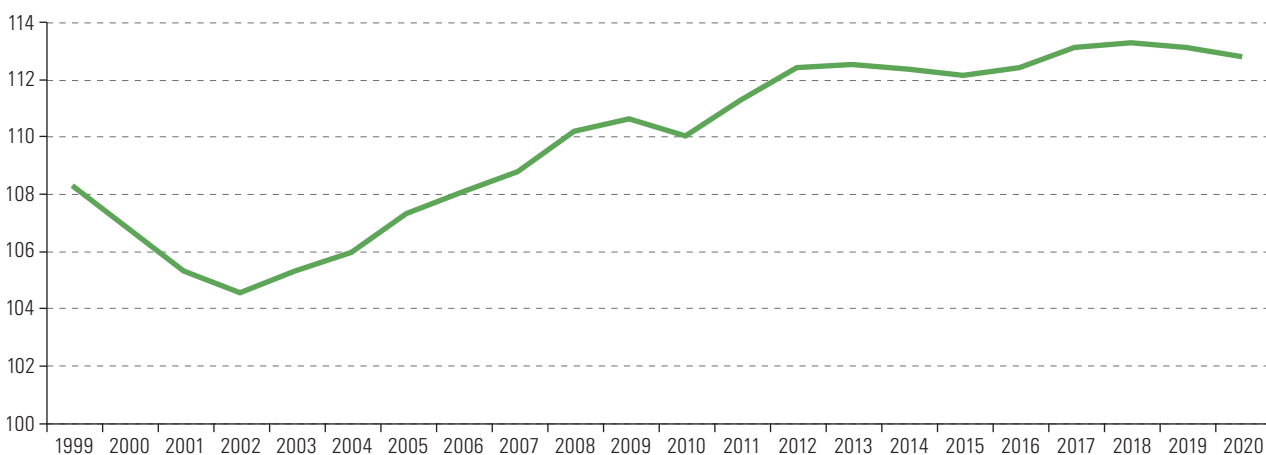
La reducción de las tasas de pobreza en la región coincidió además con la disminución de las unidades de cuidado a cargo de la población en edad de trabajar y el aumento de la participación laboral de las mujeres y el ingreso total de los hogares (véase el gráfico III.3). Durante la pandemia de COVID-19, las mayores cargas de cuidado incidieron negativamente en el empleo femenino. Para evitar las tendencias que se observan en los indicadores del gráfico III.3 es necesario formular políticas que protejan el empleo y los ingresos de las mujeres y, al mismo tiempo, promuevan la corresponsabilidad en la provisión de cuidados. En caso contrario, no solo se corre el riesgo de un retroceso en materia de aumento de las brechas de género, sino también de un incremento de las tasas de pobreza debido a la reducción del aporte de los ingresos laborales de las mujeres al ingreso total de los hogares.

**Gráfico III.3**

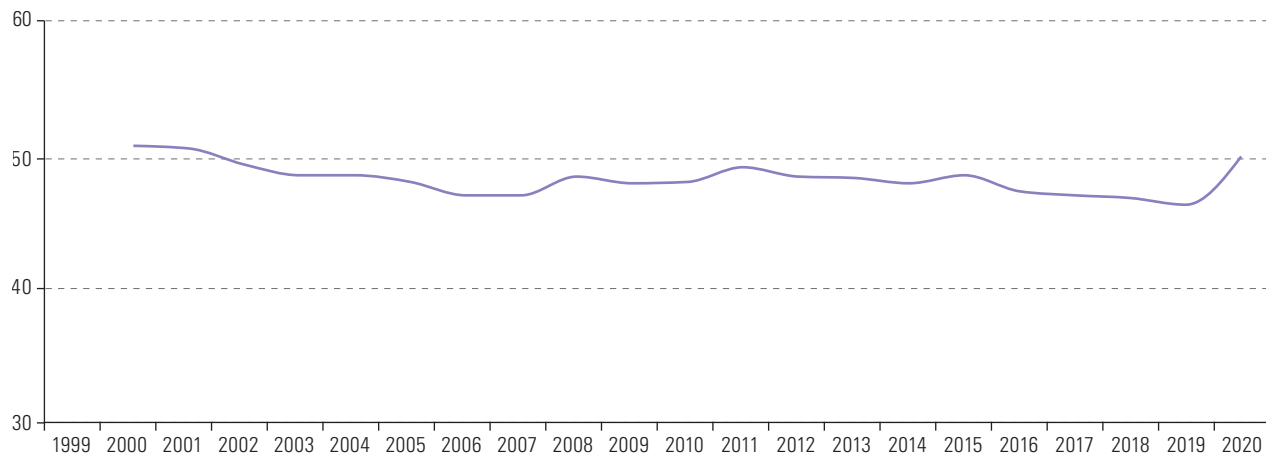
América Latina y el Caribe<sup>a</sup>: indicadores que muestran la insostenibilidad de un modelo económico sin previsión de cuidados, 1999-2020

**A. Producto interno bruto total anual a precios corrientes en dólares (PIB)<sup>a</sup>**

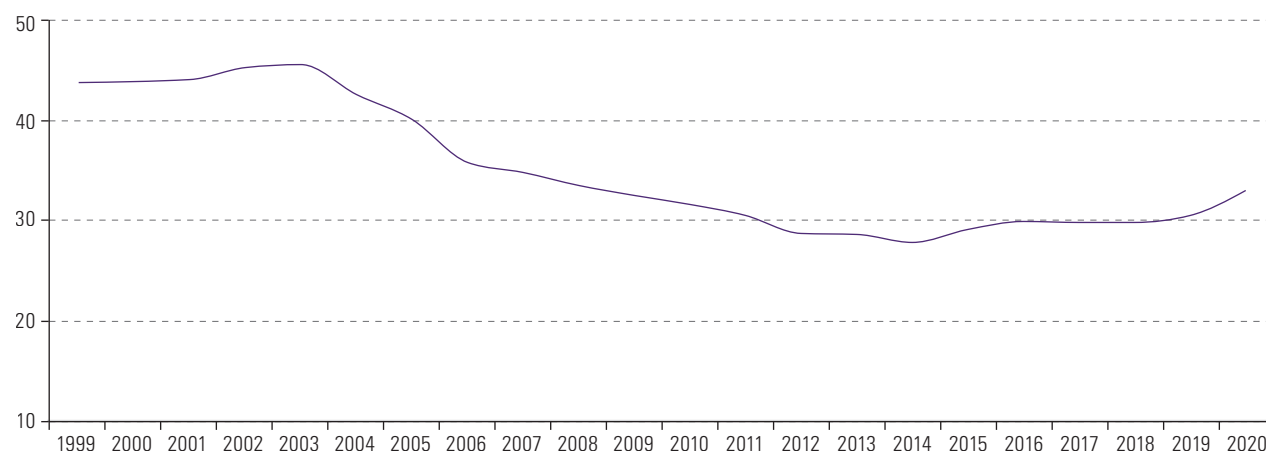
(En millones)

**B. Índice de feminidad en hogares pobres<sup>b</sup>****C. Mujeres fuera de la fuerza laboral<sup>c</sup>**

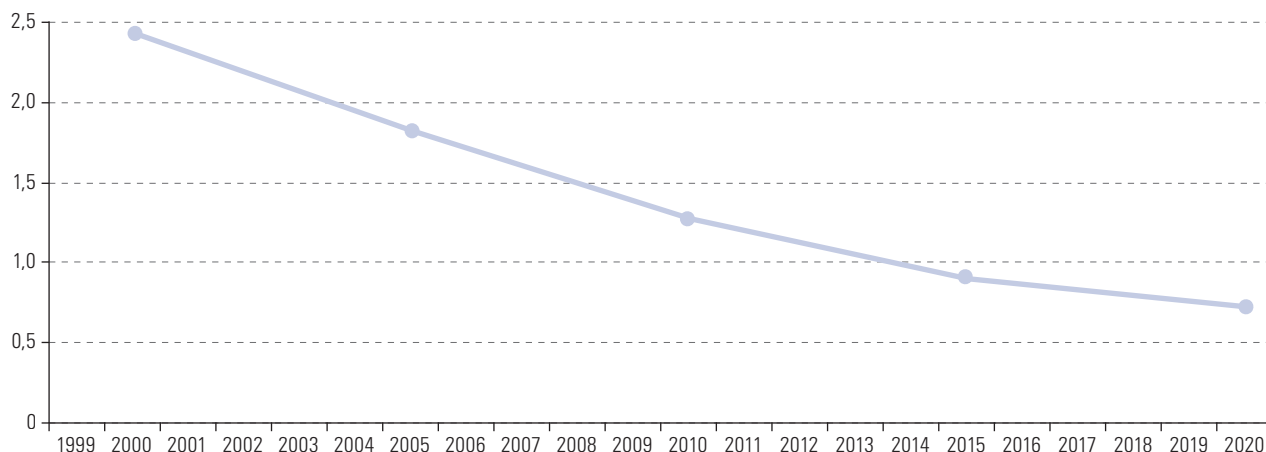
(En porcentajes)



#### D. Tasa de pobreza<sup>d</sup> (En porcentajes)



#### E. Razón entre unidades de cuidado y población de 15 a 64 años<sup>e</sup>



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html> [fecha de consulta: 31 de mayo de 2022], M. Á. Durán, “El desafío de la dependencia en una proyección de futuro”, *Documentación Laboral*, N° 102, 2014, y Naciones Unidas, *World Population Prospects 2019* [base de datos en línea] <https://population.un.org/wpp/> [fecha de consulta: 15 de julio de 2022].

<sup>a</sup> Corresponde al promedio de 33 países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>b c d</sup> Corresponde al promedio de 18 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>e</sup> Corresponde al promedio de 38 países y territorios de América Latina y el Caribe: Antigua y Barbuda, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Curaçao, Ecuador, El Salvador, Granada, Guadalupe, Guatemala, Guyana, Guyana Francesa, Haití, Honduras, Islas Vírgenes Británicas, Jamaica, Martinica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de).

La evolución del modo de vida, los factores ambientales y económicos y los patrones de producción y consumo repercuten en las tendencias epidemiológicas. El estado de salud de la población y la naturaleza de las enfermedades determinan la necesidad, la intensidad y la complejidad de la prestación de cuidados en las instituciones sanitarias, pero también fuera de ellas.

En los últimos años, el incremento de la esperanza de vida y la carga de enfermedades transmisibles y no transmisibles ha determinado la intensificación de la demanda de cuidados y la necesidad de adaptar los sistemas de salud a las nuevas circunstancias. Se estima que la esperanza de vida al nacer en América Latina y el Caribe era de 75 años en el período 2015-2020, lo que supone un aumento de 3 años con respecto a

la edad observada a inicios del siglo XXI. Si bien este indicador es más alto con respecto a Asia (73,3) y África (62,7), todavía persiste una brecha significativa con respecto a América del Norte (79,2), Europa (78,3) y Oceanía (78,4) (CEPAL, 2019). Sin embargo, en numerosos estudios demográficos y epidemiológicos se sugiere incorporar el criterio de esperanza de vida saludable<sup>5</sup>.

La disminución de la mortalidad y los cambios en los patrones de enfermedad darán lugar a un incremento significativo del número de personas mayores con enfermedades crónicas graves o discapacidades que necesitarán cuidados diarios. En la región, más de 8 millones de personas de 60 años o más necesitan ayuda para llevar a cabo actividades básicas de la vida diaria, como comer, bañarse, usar el excusado o vestirse<sup>6</sup>. Esta cifra, que corresponde a más del 1 % de la población de la región y al 12 % de las personas de ese grupo etario, pone de relieve la magnitud del problema del cuidado. También coincide con los datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), según los cuales alrededor del 13 % de las personas mayores necesita servicios de cuidado y en la mayoría de los casos los recibe a domicilio (Aranco y otros, 2018). Otras estimaciones sugieren que en 2030 habrá 14 millones de personas que sufrirán dependencia grave y que en 2050 se habrán casi duplicado con respecto a 2030, hasta alcanzar 22 millones de personas de 60 años y más (Huenchuan, 2018).

Según la definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS), las enfermedades no transmisibles son aquellas que no son causadas principalmente por una infección aguda, tienen consecuencias para la salud a largo plazo y con frecuencia requieren tratamiento y cuidados de larga duración (OPS, 2022a). Estas enfermedades incluyen cáncer, diabetes, afecciones cardiovasculares y pulmonares crónicas, entre otras. Muchas enfermedades no transmisibles se pueden prevenir mediante la reducción de factores de riesgo comunes, como el consumo de tabaco, alcohol y alimentos poco saludables y la inactividad física. Por su naturaleza, la prevención de las enfermedades no transmisibles está ligada a un cambio de hábitos y patrones de consumo. En consecuencia, requiere un abordaje integral, que tenga en cuenta la centralidad del autocuidado en el marco de los derechos humanos y, en particular, del derecho al cuidado e incorpore dimensiones como las finanzas, el transporte, la alimentación y la disponibilidad de tiempo y recursos económicos para sostener hábitos saludables. Cada vez más, la evidencia indica que para gozar de buena salud no solo se necesita acceso a la atención médica, sino también la adopción de medidas con respecto a los determinantes sociales de la salud y la reducción de las desigualdades en la salud (OPS, 2022b).

La mayor parte de los sistemas de salud se centra en el tratamiento de las enfermedades y desaprovecha los beneficios que tendrían la promoción y el mantenimiento de la salud y el bienestar y la prevención de enfermedades, especialmente teniendo en cuenta el envejecimiento de la población, los cambios epidemiológicos y la necesidad de llegar a las personas más vulnerables o con mayores dificultades de acceso, que suelen quedar atrás. Para mejorar los resultados de salud de manera eficiente deberían adoptarse en mayor medida el enfoque de atención primaria de la salud y la promoción de la salud basada en la comunidad. A pesar de los avances, en la mayoría de los países no se dispone de información en materia de salud desglosada por sexo, etnia, raza, condición de discapacidad, situación migratoria o posición socioeconómica (incluidos los ingresos, la situación laboral y la educación), sin la cual es muy difícil analizar el impacto de las intervenciones en la reducción de la desigualdad en la salud (OPS, 2022b). A esto se suman otras enfermedades importantes como las enfermedades no transmisibles, incluidas lesiones y trastornos de salud mental (OPS, 2022a). La muerte temprana en la vejez causada por este tipo de enfermedades suele estar relacionada con la pobreza y la desigualdad.

En general, las instituciones proveedoras del sector de la salud no cubren los costos no sanitarios ni aquellos que se trasladan a los hogares (Durán, 2018). Si bien la sobrecarga de trabajo de cuidados en los hogares puede significar un ahorro de recursos para el sistema sanitario a corto plazo, también puede

<sup>5</sup> En la mayoría de los análisis sobre la salud de las mujeres suelen considerarse únicamente las enfermedades asociadas a su capacidad reproductiva, lo que generalmente las excluye de las intervenciones dirigidas a la prevención, el diagnóstico y el tratamiento de las enfermedades crónico-degenerativas (Bonita y Beaglehole, 2014).

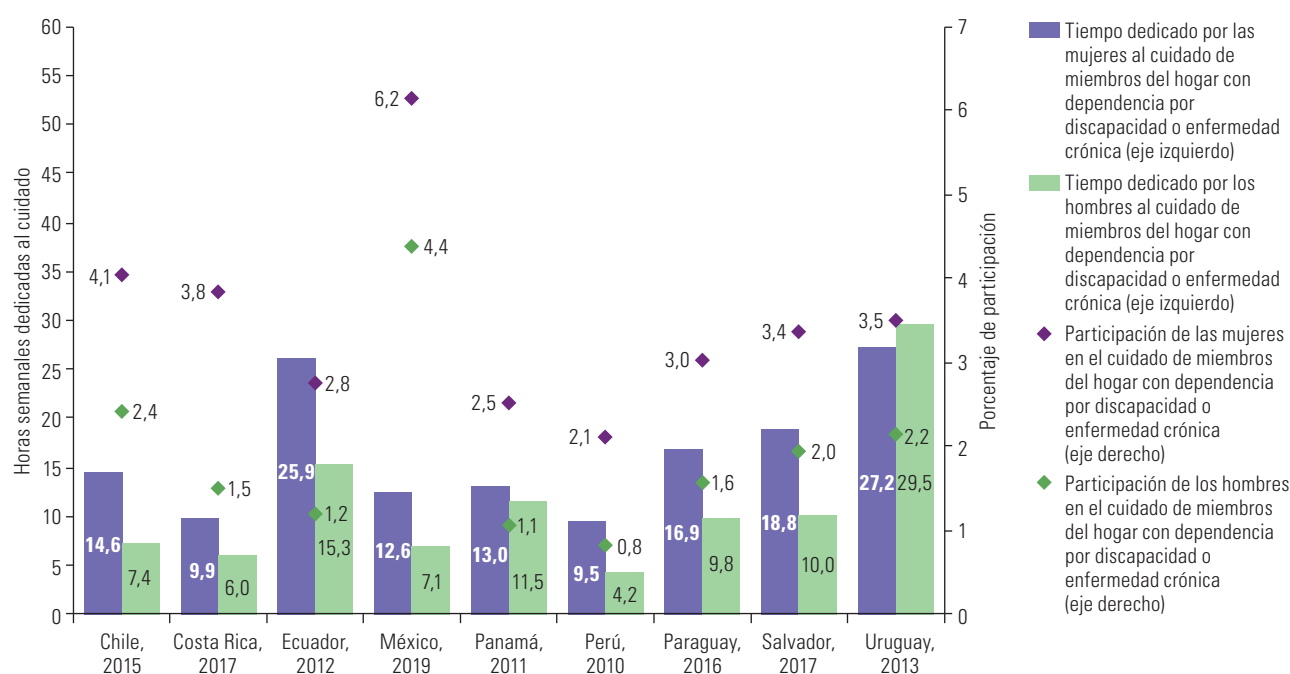
<sup>6</sup> Las actividades básicas de la vida diaria, como comer, bañarse, usar el excusado o vestirse, son las actividades que se consideran necesarias para llevar una vida independiente (OMS, 2004).

acarrear costos más altos a mediano y largo plazo, tanto por la falta de atención profesional como por las consecuencias en términos de agotamiento físico y mental de las personas que proporcionan cuidados sin remuneración. El tiempo que las mujeres dedican al cuidado de miembros del hogar con dependencia por discapacidad o enfermedad crónica varía entre 4,2 horas semanales en el Perú, 12,6 horas semanales en México y 29,5 horas semanales en el Uruguay (véase el gráfico III.4). Además, los hombres participan mucho menos que las mujeres en estas tareas, que suelen exigir mucho tiempo de cuidado directo e indirecto y provocan agotamiento físico y mental.

**Gráfico III.4**

América Latina (9 países): tiempo dedicado al cuidado de miembros del hogar con dependencia por discapacidad o enfermedad crónica y tasa de participación de la población de 15 años de edad y más, por sexo

(En horas semanales y porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de uso de tiempo de los respectivos países.

**Nota:** Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, que impide la comparación entre países, el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias dentro de cada país. Las horas semanales se calculan como el total de horas dedicadas al cuidado de miembros del hogar con dependencia por discapacidad con respecto a las personas que declaran participar en estas actividades. La participación en el cuidado de miembros del hogar con dependencia por discapacidad se calcula como el porcentaje de personas que declararon haber participado en estas actividades con respecto al total de la población de 15 años de edad y más de cada sexo.

La perspectiva de la sociedad del cuidado supone reflexionar sobre los recursos empleados en términos de bienestar colectivo. Desde la perspectiva de los cuidados, existe un continuo entre los servicios prestados por las instituciones sanitarias y los cuidados que luego se proporcionan en el ámbito de los hogares, las familias o la comunidad. Los servicios médicos disponibles y las inversiones en infraestructura de salud pública tienen un impacto directo en el tiempo que los hogares dedican al cuidado. Adoptar esta perspectiva implica revisar los indicadores de eficiencia en la salud basados en resultados a corto plazo o centrados en la reducción de los costos monetarios. Por ejemplo, la disminución de los días de internación sin garantizar a las personas los cuidados extrahospitalarios necesarios no podría considerarse como un indicador positivo en materia de salud. Atender de manera integral los cuidados supone pensar en servicios de cuidados especializados en el domicilio, principalmente para la población de personas mayores (véase el recuadro III.1).

**Recuadro III.1****Trabajadoras del cuidado a domicilio**

En el marco del envejecimiento poblacional de América Latina y el Caribe, el aumento de las necesidades de cuidado de las personas mayores dependientes ha cobrado especial relevancia en la organización social de los cuidados. A falta de una respuesta estatal mediante sistemas que atiendan las diversas necesidades a lo largo del ciclo de vida de las personas, estas se han cubierto mayoritariamente en los hogares de forma privada. Una de las estrategias para cubrir estos cuidados consiste en la contratación de trabajadoras del cuidado a domicilio.

Esta forma de ocupación en el trabajo de cuidados ha llevado a la creación y el fortalecimiento de nuevas identidades laborales en las últimas décadas (Guimarães e Hirata, 2016). El concepto surge de la reivindicación de dicha actividad como un oficio especializado y con un perfil ocupacional que supone capacitación para asistir a personas en situación de dependencia para realizar actividades básicas de la vida diaria.

Los bajos niveles de remuneración, las precarias condiciones de trabajo, la informalidad y la escasa afiliación a sistemas previsionales (solo 3 de cada 10 mujeres están afiliadas a un sistema de seguridad social) son algunas de las características que comparten las trabajadoras del cuidado a domicilio con las trabajadoras domésticas remuneradas. A esto se añade la reproducción de la rígida división sexual del trabajo, que redundará en una marcada feminización de la ocupación (las mujeres representan alrededor del 96,5% de las personas empleadas en este sector), y con ella la reproducción de las brechas de género que caracterizan al mercado laboral remunerado en la actualidad.

El ámbito de ejercicio laboral de estas trabajadoras (los hogares o domicilios) y la poca valoración histórica del trabajo de cuidados las mantienen en relaciones laborales asimétricas y arbitrarias, comúnmente expresadas y documentadas en el caso de las trabajadoras domésticas remuneradas (ONU-Mujeres/OIT/CEPAL, 2020). Por otra parte, una proporción muy alta de las mujeres que realizan este tipo de trabajo está empleada en el sector privado (92,2%). Esto refleja la carencia de una oferta pública de este tipo de servicios, que refuerza la segmentación de la provisión de cuidados entre hogares de distintos niveles ingresos.

Es urgente examinar los cuidados remunerados que se brindan dentro de los hogares, a fin de planificarlos y articularlos con otros tipos de prestaciones públicas, como los servicios de salud y educación. El fortalecimiento de un modelo de atención a domicilio puede ampliar la oferta estatal de servicios de apoyo a las personas dependientes. Esto requiere procesos de formación y profesionalización, que contribuirán a garantizar la calidad de los servicios proporcionados, a revalorizar a quienes los prestan y a mejorar sus condiciones laborales.

En algunos países de América Latina se están poniendo en marcha programas públicos de cuidado domiciliario para la atención de personas dependientes. En el Uruguay, en el marco del Sistema Nacional Integrado de Cuidados, se cubre una parte o la totalidad de los costos de las jornadas de trabajo de los asistentes personales de personas en situación de dependencia grave. El monto del subsidio se determina en función de los ingresos del hogar. En Chile, el Programa de Atención Domiciliaria para Personas con Dependencia Severa brinda servicios de seguimiento y acompañamiento centrados en la persona con dependencia grave y su cuidador o cuidadora.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG), N. A. Guimarães, “Los circuitos del cuidado: fronteras y actrices en las relaciones de trabajo. Reflexiones a partir del caso brasileño”, documento presentado en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Boston, 24-27 de mayo de 2019, N. A. Guimarães y H. S. Hirata (eds.), *El cuidado en América Latina: mirando los casos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay*, Buenos Aires, Fundación Medifé Edita, 2020, N. A. Guimarães y H. Hirata, “La frontera entre el empleo doméstico y el trabajo profesional de cuidados en Brasil: pistas y correlatos en el proceso de mercantilización”, *Sociología del Trabajo*, N° 86, 2016, J. Balladares y otros, “Cuidar a los que cuidan: experiencias de cuidadores informales de personas mayores dependientes en contexto COVID-19”, *Psicoperspectivas*, vol. 20, N° 3, 2021, R. Aguirre, *Sistema Nacional de Cuidados: personas ocupadas en el sector de cuidados*, 2013, R. Aguirre Cuns y S. Scavino Solari, *Vejez de las mujeres: desafíos para la igualdad de género y la justicia social en Uruguay*, Doble clic, 2018 y ONU-Mujeres/OIT/CEPAL (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/Organización Internacional del Trabajo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19*, Santiago, 2020.

La imbricación de factores demográficos, económicos y epidemiológicos modifica la oferta y la demanda de cuidados y las políticas públicas sociales y económicas. Al mismo tiempo, evidencia la necesidad de combinar información proveniente de distintos ámbitos para abordar la complejidad y el continuo de los cuidados que, como se ha visto, no solo se proporcionan dentro de los hogares. Los rápidos cambios en las

tendencias, las situaciones de emergencia y las diversas crisis que atraviesa la región modifican la carga de cuidados, pero también la posibilidad de proporcionarlos. Se necesita una mirada a corto y largo plazo para anticiparse a los cambios, a fin de evitar la profundización de las desigualdades y los nudos estructurales de la desigualdad de género.

## B. Secuelas y lecciones aprendidas de la crisis del COVID-19

La debilidad histórica de los sistemas de salud y la desigualdad estructural que caracterizan a América Latina y el Caribe la han hecho especialmente vulnerable a los efectos de la pandemia, al dificultar el control de la crisis sanitaria y provocar un profundo impacto en las economías nacionales, los mercados laborales y el bienestar general de la población (CEPAL, 2021a; CEPAL/OPS, 2021). Desde el punto de vista de la salud, la población de América Latina y el Caribe ha sido una de las más afectadas a nivel mundial (CEPAL, 2022a). Se estima que al menos 1.698.144 personas perdieron la vida a causa del COVID-19 (OPS, 2022c). Asimismo, más de 26 millones de personas perdieron el empleo en 2020 y una cantidad similar se vio obligada a adaptar su rutina a las nuevas modalidades de trabajo (Maurizio, 2021). El aumento del trabajo doméstico y de cuidados dentro de los hogares como consecuencia del cierre de las instituciones educativas y el colapso de las instituciones sanitarias provocó una salida masiva de las mujeres del mercado laboral. De ese modo, el aumento de la participación laboral de las mujeres se interrumpió bruscamente después de al menos 20 años de tendencia creciente y se produjo un retroceso de 18 años en el primer año de la pandemia (CEPAL, 2022b). Si bien algunos sectores se han recuperado, hay otros que aún se encuentran por debajo de los niveles prepandemia, incluido el amplio sector de las trabajadoras domésticas. Este cambio de tendencia enciende alertas sobre la pérdida de autonomía económica de las mujeres y el retroceso asociado a la división sexual del trabajo remunerado y no remunerado y a los sectores de la economía en que tradicionalmente se insertan las mujeres.

Por otra parte, las actividades vinculadas con el trabajo doméstico y de cuidados en los hogares aumentaron ante las medidas de contención de la pandemia. Los datos de México, Chile y la Argentina muestran que el aumento de las horas dedicadas a las labores domésticas y de cuidados registrado en 2020, principalmente en actividades vinculadas con el cuidado de la salud dentro del hogar, seguido de la limpieza y el mantenimiento de la vivienda, la asistencia en las actividades escolares y el apoyo a otros hogares, habría implicado un incremento del valor económico neto per cápita del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado de entre un 5% y un 11% con respecto al año anterior (Vaca Trigo y Baron, 2022; INEGI, 2021; D'Alessandro y otras, 2020; Avilés-Lucero, 2020).

La pandemia de COVID-19 tuvo importantes repercusiones en la educación, pues la suspensión de las clases presenciales para evitar la propagación del virus llevó a la mayor parte de los establecimientos de la región a implementar diversas modalidades de educación a distancia (CEPAL/UNESCO, 2020). Esta medida sanitaria puso en evidencia las brechas de conectividad e inclusión digital y deterioró las condiciones laborales de los trabajadores y las trabajadoras de este sector (OIT, 2020). Además, afectó el desarrollo de la enseñanza en la región, al generar presión sobre la educación pública e intensificar la desigual organización social de los cuidados. En el caso de niñas y niños en edad preescolar, que necesitan interactuar de manera directa con cuidadores y pares, las soluciones de educación a distancia no constituyeron una respuesta adecuada a sus necesidades y esto ocasionó además que otros miembros del hogar tuvieran que hacerse cargo de estas tareas (CEPAL, 2022a).

Asimismo, la pandemia evidenció que los centros educativos no solo son espacios de formación, sino también lugares fundamentales para la prestación de otros servicios que forman parte de las necesidades básicas de la vida y del continuo de los cuidados. Uno de los principales efectos de la transformación del sistema educativo durante la pandemia fue que los hogares y las comunidades tuvieron que asumir mayores volúmenes de trabajo de cuidado para cubrir las necesidades de apoyo educativo de niños, niñas y adolescentes,

tareas que sobrecargaron en particular el tiempo de las mujeres. En Chile, las mujeres dedicaron 5,4 horas semanales al acompañamiento de tareas escolares durante la pandemia, mientras los hombres le dedicaron 2,4 horas semanales (cifras que antes de las cuarentenas llegaban a 4,7 y 2 horas semanales, respectivamente). En términos de coparticipación, el 71 % de los hombres no dedicó tiempo a estas labores de acompañamiento, mientras en el caso de las mujeres ese porcentaje fue del 48% (Bravo, Castillo y Hughes, 2020). En el Uruguay, según un estudio conjunto del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), el incremento de las tareas educativas en los hogares fue principalmente absorbido por las mujeres, que dedicaron 1,5 horas semanales a estas tareas, en comparación con solo 0,7 horas semanales dedicadas por los hombres. Además, en el 73% de los hogares encuestados, fueron las madres quienes apoyaron en las tareas de la escuela mientras solo en un 10% de los casos fueron los padres (ONU-Mujeres/UNICEF, 2020). Asimismo, en un estudio realizado por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) a partir de la Encuesta sobre Necesidades de Cuidados en Pandemia (ENCAP) en la Administración Pública Federal en México, el 9,1% de las mujeres señaló el seguimiento de las actividades escolares de los menores del hogar como principal obstáculo para llevar a cabo sus actividades laborales (en comparación con el 4,7% de los hombres) (INMUJERES, 2021). Por otra parte, el cambio en las prácticas pedagógicas durante la pandemia también empeoró las condiciones laborales y de salud de los trabajadores y las trabajadoras del sector de la educación. En muchos casos, el profesorado, en su mayoría compuesto por mujeres, respondió a las nuevas formas de enseñanza sin formación o capacitación previa, con la exigencia de adaptarse a la enseñanza a distancia y aprender a utilizar las plataformas educativas digitales rápidamente (CEPAL, 2021c). El impacto de la introducción de la educación a distancia en el cuerpo docente dependió en parte de la capacidad previa de los sistemas educativos en términos de digitalización y conectividad<sup>7</sup>.

La crisis dejó al descubierto la relación entre las dimensiones sanitaria, económica y social (CEPAL, 2022b) y evidenció la incapacidad de los sistemas de salud para responder simultáneamente a las amenazas de la pandemia y a las derivadas de las enfermedades no transmisibles, cuya prevalencia incrementó los riesgos de enfermedad grave y muerte por el COVID-19 entre las personas que tienen este tipo de patologías (CEPAL, 2021a). Se presume que, además, las secuelas del virus del COVID-19 y los riesgos que pueden manifestarse en el mediano y largo plazo en forma de epidemias requieren reconceptualizar las demandas relativas al cuidado de la salud de las personas. Tanto los países con una carga múltiple de enfermedades, como aquellos en los que predominan las enfermedades no transmisibles han ingresado en una nueva era epidemiológica. Esta nueva era se caracteriza además por situaciones de emergencia derivadas del cambio climático, que plantea desafíos en todos los ámbitos de organización de la vida social.

Durante la pandemia, se evidenció más que nunca el papel social y el carácter esencial de los trabajadores y las trabajadoras de la salud y la mayor participación de las mujeres en la primera línea de respuesta. Debido al alto riesgo de contagio (tanto personal como de familiares o personas cercanas) y a la sobrecarga laboral y emocional, la salud física y mental de las trabajadoras y los trabajadores de la salud resultó más afectada que la de la población en general. Trabajar en la primera línea de acción contra el virus implicó que las trabajadoras de la salud fueran las más afectadas en términos de exposición al contagio y aumento de las jornadas laborales, situación agravada por la poca disponibilidad de equipos de protección, el limitado acceso a pruebas preventivas, la falta de personal y la saturación de los establecimientos sanitarios (CEPAL, 2022b). La pandemia también puso en evidencia las dobles o triples funciones de cuidado que las trabajadoras de la salud tuvieron que asumir. Cuando los establecimientos educativos y de cuidados entraron en cuarentena, el personal de la salud tuvo que hacer frente a jornadas de trabajo más largas y a una mayor carga de cuidados dentro de los hogares. Muchas trabajadoras de este sector aportan el principal ingreso de sus hogares y, al mismo tiempo, son las principales cuidadoras dentro de ellos.

<sup>7</sup> La mayor complejidad de las tareas relacionadas con la actividad docente en línea y el aumento de las tareas de apoyo a padres y apoderados recargaron las jornadas laborales en esta profesión (CEPAL, 2022b). En la Argentina, el 68% de las y los docentes señaló que su trabajo había aumentado considerablemente tras la suspensión de las clases presenciales, proporción que aumenta al 71% en el nivel secundario (Argentina, Ministerio de Educación, 2020). Entre los docentes chilenos, el 66% de las mujeres y el 54% de los hombres declararon que estaban trabajando más o mucho más con respecto a su jornada habitual (Elige Educar, 2020).

Ante la necesidad de priorizar los servicios de atención para responder a la emergencia sanitaria, muchos otros servicios de salud esenciales quedaron relegados. De hecho, uno de los efectos indirectos de la pandemia fue la postergación o suspensión de medidas preventivas y tratamientos, lo que redujo la detección temprana de situaciones de riesgo y aumentó la incidencia y la gravedad de patologías prevenibles o tratables (CEPAL, 2022a). Asimismo, la falta de una respuesta integral a la crisis sanitaria afectó la prestación de servicios de salud sexual y reproductiva y puso en riesgo la continuidad de este tipo de cuidados. La pandemia, por tanto, ha afectado la fecundidad en la región, aunque aún no está clara la magnitud de esa afectación (CEPAL, 2022a). Según el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, 2022), los servicios de salud sexual y reproductiva de América Latina y el Caribe se sostuvieron en gran parte gracias a la iniciativa del personal, principalmente compuesto por parteras profesionales, que se adaptó rápidamente a las necesidades del contexto y encabezó iniciativas para dar continuidad al servicio mediante la adopción de medidas para evitar el contagio. Sin embargo, esto se realizó a costa de recursos y esfuerzos personales y comunitarios que generaron fatiga en otros sectores de la salud no necesariamente considerados esenciales o de primer orden en la respuesta al virus. En este sentido, la pandemia puso de relieve la necesidad de emitir directrices para garantizar los servicios de salud sexual y reproductiva en los casos en que la atención es impostergable (partos, anticoncepción de emergencia, situaciones de riesgo vital y otras) o los riesgos de discriminación o exclusión son mayores (personas LGBTI+), adolescentes, migrantes, indígenas y afrodescendientes) (CEPAL, 2022a).

El gasto público en salud sigue estando muy por debajo del 6% del PIB recomendado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), pues en 2018 alcanzaba apenas el 2,2% en América Latina y el 3,3% en el Caribe (CEPAL, 2021b). En relación con otras regiones del mundo, se observa que los países con sistemas de salud universales y fuertes son los que pudieron responder mejor a la crisis. En cambio, los sistemas sanitarios con bajo presupuesto, infraestructura limitada y baja capacidad de respuesta se vieron sobrepasados y delegaron el exceso de trabajo en el personal de salud y, en mayor medida, en la primera línea de respuesta, formada sobre todo por mujeres. La necesidad de reforzar los sistemas de salud no es coyuntural ni se relaciona únicamente con la pandemia. Por el contrario, para afrontar el aumento de la demanda de cuidados especializados (actual y futura) es necesario repensar el sector de la salud para que pueda responder adecuadamente a los desafíos de la transición demográfica y epidemiológica, las pandemias y las crisis humanitarias derivadas de los desastres y las emergencias climáticas, entre otros factores con importantes efectos en el cuidado de la salud.

El paradigma de la salud como salud colectiva y vinculada con el entorno pone de relieve el carácter interdependiente e interconectado de las personas y el planeta. Al mismo tiempo, los cuidados cobraron una importancia sin precedentes. El autocuidado como forma de cuidado personal pero también como cuidado de otros excede los límites de esta pandemia y obliga a pensar en nuevos sistemas sanitarios en los que la salud ya no se aborde desde la perspectiva de las enfermedades o los factores de riesgo (la falta de salud) sino como un concepto positivo, centrado en los factores que contribuyen a ella (OPS, 2022b).

Los cambios bruscos e inesperados en las rutinas, el aislamiento y la incertidumbre, sumados al miedo de contagiarse o contagiar a otros y la pérdida de vidas humanas, provocaron una segunda pandemia en términos sociales y sanitarios: la de los problemas relacionados con la salud mental. Según la OMS (2022b), la incidencia de la ansiedad y la depresión aumentó un 25% a nivel mundial. Este tipo de consecuencias, aún en desarrollo, preanuncian un aumento de la demanda de cuidados y mayores dificultades para ejercer el autocuidado y subrayan la necesidad de adaptar los sistemas de salud para brindar una atención integral.

Las condiciones de desigualdad estructural previas a la pandemia determinaron que algunos países de la región encabezaran las cifras de exceso de muertes por COVID-19 (OMS, 2022a). Las respuestas estatales fueron heterogéneas. En algunos casos, las autoridades respondieron rápidamente y convocaron a la población a tomar medidas para prevenir el contagio, mientras en otros fue la ciudadanía la que demandó al Estado una intervención más activa (Sojo, 2020). Las respuestas comunitarias y de sostenimiento de las redes de cuidado no institucionales fueron fundamentales en las zonas más relegadas, donde la presencia del Estado es aún débil y la protección social alcanza a una parte minoritaria de la población (Fournier y Cascardo, 2022; Pleyers, 2021).

Mientras el financiamiento solidario de la salud tiene objetivos redistributivos y permite establecer subsidios cruzados intra e intergeneracionales entre distintos estratos de ingreso y grupos de edad con diferentes niveles de riesgo (Sojo, 2020), los elevados gastos de bolsillo en salud generan presión financiera sobre los sectores de menores ingresos (CEPAL, 2022b), provocan deudas que inciden en el bienestar, la disponibilidad de tiempo y las condiciones generales de vida de la población (Castilla, 2022). Los sistemas de salud de la mayoría de los países de la región presentan debilidades históricas. Salvo en Cuba, el Uruguay y la Argentina, el gasto público en salud está por debajo de la recomendación regional y se refleja en altos niveles de gasto privado, principalmente de bolsillo (CEPAL, 2022b).

La pandemia enseñó que la dimensión solidaria de los sistemas de salud tiene un contenido económico, pero también social. En términos financieros, la solidaridad regresa a la sociedad en su conjunto cuando mejoran los indicadores de salud. La gestión monetaria del cuidado y de las deudas asociadas con este tiene un doble impacto en las brechas de desigualdad de género, pues incide tanto en la pobreza de tiempo como en la pobreza de ingresos. El cruce de las tendencias demográficas descritas y la información sobre la carga de gastos catastróficos en salud alertan sobre la fragilidad de los hogares con altas demandas de cuidados. En todos los países sobre los que se dispone de información, los hogares multigeneracionales enfrentan las tasas más altas de gastos catastróficos en salud, con un fuerte impacto en la pobreza de todos los miembros del hogar (Banco Mundial/OMS, 2021).

Como se ha visto, los cuidados se brindan en ámbitos diversos. Existe una continuidad entre las actividades que se realizan en el hogar y en las instituciones educativas y sanitarias, así como en el ámbito laboral. Para que la disponibilidad de tiempo para cuidar y el derecho al cuidado no se conviertan en un nuevo diferenciador social y en el privilegio del siglo XXI, se necesitan políticas urgentes y coordinadas en todos los sectores vinculados con el cuidado y una mayor acción del Estado como garante del derecho al cuidado de las generaciones actuales y futuras.

## Bibliografía

- Aranco, N. y otros (2018), "Panorama de envejecimiento y dependencia en América Latina y el Caribe", *Resumen de Políticas*, N° IDB-PB-273, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Argentina, Ministerio de Educación (2020), *Evaluación Nacional del Proceso de Continuidad Pedagógica. Informe preliminar de la Encuesta a Docentes* [en línea] [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/datos\\_destacados\\_encuesta\\_a\\_docentes\\_enpcp.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/datos_destacados_encuesta_a_docentes_enpcp.pdf).
- Arriagada, I. (2004), "Transformaciones sociales y demográficas de las familias latinoamericanas", *Papeles de Población*, vol. 10, N° 40, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población (CIEAP).
- Avilés-Lucero, F. (2020), *Estimación trabajo doméstico no remunerado*, Santiago, Banco Central de Chile.
- Banco Mundial/OMS (Organización Mundial de la Salud) (2021), *Global Monitoring Report on Financial Protection in Health 2021*, Ginebra.
- Bloom, D. E., D. Canning y J. Sevilla (2003), "The demographic dividend: a new perspective on the economic consequences of population change", *Foreign Affairs*, vol. 82, N° 3.
- Bonita, R. y R. Beaglehole (2014), "Women and NCDs: overcoming the neglect", *Global Health Action*, vol. 7, N° 1.
- Bravo, D., E. Castillo y E. Hughes (2020), *Estudio longitudinal Empleo-COVID 19: datos de empleo en tiempo real*.
- Castilla, M. V. (2022), "Deudas, cuidados y vulnerabilidad: el caso de las trabajadoras de la salud en la Argentina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/41; LC/BUE/TS.2022/5), Santiago, Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), *Los impactos sociodemográficos de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe* (LC/CRPD.4/3), Santiago.
- (2022b), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- (2021a), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago.
- (2021b), "La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad", *Informe Especial COVID-19*, N° 9, Santiago, febrero.
- (2021c), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.

- (2019), “Tendencias recientes de la población de América Latina y el Caribe”, Santiago, julio [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/dia\\_mundial\\_de\\_la\\_poblacion\\_2019.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/static/files/dia_mundial_de_la_poblacion_2019.pdf).
- (s.f.), “Tipos de familia” [en línea] [https://celade.cepal.org/redatam/ryespp/sisppi/webhelp/tipos\\_de\\_familia.htm](https://celade.cepal.org/redatam/ryespp/sisppi/webhelp/tipos_de_familia.htm) [fecha de consulta: 17 de junio de 2022].
- CEPAL/OPS (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Panamericana de la Salud) (2021), “La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social”, *Informe COVID-19*, octubre.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), “La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19”, *Informe COVID-19*, agosto.
- D'Alessandro, M. y otras (2020), *Los cuidados, un sector económico estratégico: medición del aporte del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al producto interno bruto*, Buenos Aires, Ministerio de Economía.
- Durán, M. Á. (2018), *La riqueza invisible del cuidado*, Valencia, Universidad de Valencia.
- (2014), “El desafío de la dependencia en una proyección de futuro”, *Documentación Laboral*, N° 102.
- Elige Educar (2020), *Situación de docentes y educadores en contexto de pandemia. Reporte de resultados*, mayo.
- Ezquerro, S. (2011), “Crisis de los cuidados y crisis sistémica: la reproducción como pilar de la economía llamada real”, *Investigaciones Feministas*, vol. 2.
- Fournier, M. y F. Cascardo (2022), “Deudas, cuidados y vulnerabilidad: el caso de las organizaciones comunitarias y los espacios asociativos de cuidado en la Argentina”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/52, LC/BUE/TS.2022/4), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fraser, N. (2016), “Las contradicciones del capital y del cuidado”, *New Left Review*, N° 100.
- Huenchuan, S. (ed.) (2018), *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos*, Libros de la CEPAL, N° 154 (LC/PUB.2018/24-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2021), “Trabajo no remunerado de los hogares” [en línea] <https://www.inegi.org.mx/temas/tnrh/> [fecha de consulta: 15 de junio de 2022].
- INMUJERES (Instituto Nacional de las Mujeres) (2021), “Resultados de la Encuesta sobre Necesidades de Cuidados en Pandemia en la Administración Pública Federal (ENCAP-2021)”, *Desigualdad en Cifras*, septiembre.
- Jelin, E. (2005), “Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales: hacia una nueva agenda de políticas públicas”, documento presentado en la Reunión de Expertos Políticas hacia las Familias, Protección e Inclusión Sociales, Santiago, 28 y 29 de junio.
- Martínez Pizarro, J. y M. V. Cano Christiny (eds.) (2022), “Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible: estudios en países seleccionados”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/195), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Maurizio, R. (2021), “Transitando la crisis laboral por la pandemia: hacia una recuperación del empleo centrada en las personas”, *Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), abril.
- Naciones Unidas (s.f.), *World Population Prospects* [base de datos en línea] <https://population.un.org/wpp/> [fecha de consulta: 15 de julio de 2022].
- (2016), *Informe regional de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) para América Latina y el Caribe: ciudades sostenibles con igualdad* (A/CONF.226/7), 15 de octubre.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2022), “Statistics on the working-age population and labour force”, ILOSTAT [base de datos en línea] <https://ilostat.ilo.org/topics/population-and-labour-force/> [fecha de consulta: 17 de junio de 2022].
- (2020), “La COVID-19 y el sector de la educación”, *Nota Informativa Sectorial de la OIT*, 16 de abril.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2022a), “Global excess deaths associated with COVID-19, January 2020–December 2021” [en línea] <https://www.who.int/data/stories/global-excess-deaths-associated-with-covid-19-january-2020-december-2021> [fecha de consulta: 31 de mayo de 2022].
- (2022b), “COVID-19 pandemic triggers 25% increase in prevalence of anxiety and depression worldwide” [en línea] <https://www.who.int/news/item/02-03-2022-covid-19-pandemic-triggers-25-increase-in-prevalence-of-anxiety-and-depression-worldwide> [fecha de consulta: 17 de junio de 2022].
- (2004), *A Glossary of Terms for Community Health Care and Services for Older Persons* (WHO/WKC/Tech.Ser./04.2), Japón.
- ONU-Mujeres/CEPAL/OIT (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización Internacional del Trabajo) (2020), “Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19”, *Brief*, vol. 1, N° 1, junio.
- ONU-Mujeres/UNICEF (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), *Principales resultados de la Encuesta sobre Niñez, Género y Uso del Tiempo en el marco de la emergencia sanitaria*, Montevideo, mayo.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2022a), “Enfermedades no transmisibles” [en línea] <https://www.paho.org/es/temas/enfermedades-no-transmisibles> [fecha de consulta: 9 de junio de 2022].

- \_\_\_\_\_(2022b), *Estrategia y plan de acción sobre la promoción de la salud en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019-2030*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_(2022c), "Cumulative confirmed and probable COVID-19 cases reported by countries and territories in the region of the Americas" [en línea] <https://ais.paho.org/hip/viz/COVID19Table.asp> [fecha de consulta: 7 junio 2022].
- Pinto Aguirre, G. (2015), "El bono demográfico en América Latina: el efecto económico de los cambios en la estructura por edad de una población" [en línea] <https://ccp.ucr.ac.cr/psm/13-2-8/13-2-8.html#sdfootnote1sym> [fecha de consulta: 15 de junio de 2022].
- Pleyers, G. (2021), "Movimientos sociales y ayuda mutua frente a la pandemia", *Mundos Plurales*, vol. 8, N° 1, FLACSO Ecuador.
- Schiell, R., M. Leibbrandt y D. Lam (2014), "Assessing the impact of social grants on inequality: a South African case study", *WIDER Working Paper*, N° 2014/160, Instituto Mundial para la Investigación de Economía del Desarrollo (UNU-WIDER).
- Sojo, A. (2020), "Pandemia y/o pandemónium: encrucijadas de la salud pública latinoamericana en un mundo global", *Documentos de Trabajo*, N° 37, Fundación Carolina.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2022), *Buenas prácticas de parteras profesionales: en respuesta a la pandemia por COVID-19 en América Latina y el Caribe, 2022-2021* [en línea] <https://lac.unfpa.org/es/publications/buenas-practicas-de-parteras-profesionales>.
- \_\_\_\_\_(2020), *Contra mi voluntad: desafiar las prácticas que perjudican a las mujeres y niñas e impiden la igualdad*, junio [en línea] <https://mexico.unfpa.org/es/publications/contra-mi-voluntad-desafiar-las-pr%C3%A1cticas-que-perjudican-las-mujeres-y-ni%C3%B1as-e-impide-0>.
- Vaca Trigo, I. y C. Baron (2022), "Descentrar el producto interno bruto (PIB): bienestar, cuidados y tiempo", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/80), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Valenzuela, M. E., M. L. Scuro e I. Vaca Trigo (2020), "Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico remunerado en América Latina", *serie Asuntos de Género*, N° 158 (LC/TS.2020/179), Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).



## CAPÍTULO IV

# El mercado laboral y los cuidados

Introducción

A. Un modelo basado en el tiempo de las mujeres

B. Cuidar a quienes cuidan de forma remunerada

Bibliografía

Anexo IV.A1

Anexo IV.A2



## Introducción

El modelo de desarrollo actual se caracteriza por la desvalorización y feminización del trabajo doméstico y de cuidados, tanto cuando se realiza a cambio de un salario como cuando se lleva a cabo de manera no remunerada, en general dentro de los hogares. Es por eso que, si bien en el primer caso tiene un impacto positivo en la autonomía económica de las mujeres, en los mercados laborales se han reproducido las desigualdades presentes en el ámbito doméstico. Para modificar esa situación se necesita un cambio de paradigma, como el que implica transitar hacia una sociedad del cuidado: un estilo alternativo y propositivo y una organización social que sitúe la sostenibilidad de la vida como objetivo prioritario, alrededor del cual se debe estructurar el resto de los objetivos (véase el capítulo I). En este sentido, la propuesta de una sociedad del cuidado supone modificar el papel protagónico que han desempeñado los mercados en el análisis y las decisiones económicas y entender la economía como una red de interdependencia y no como la sumatoria de acciones individuales de sujetos autosuficientes (Vaca Trigo y Baron, 2022). Para ello es necesario, entre otras cosas, reconocer las dinámicas que conectan el mercado laboral con el trabajo que se realiza para la reproducción social, que no se remunera pero sostiene la vida y las economías.

El mercado laboral es el espacio en el que se genera la mayor parte de los ingresos monetarios de los hogares de la región. Sin embargo, si no se evita que se reproduzcan allí los estereotipos y sesgos de género, se convierte en el ámbito en el que se propagan las desigualdades que luego afectan la distribución de los ingresos (CEPAL, 2014b). El mercado laboral es también un eje central alrededor del cual las personas articulan su tiempo. La persistente y rígida división sexual del trabajo y la injusta organización social de los cuidados, que se expresan en la feminización del trabajo de cuidados y la sobrecarga de trabajo no remunerado de las mujeres, operan además como una importante barrera para su plena participación en el mercado laboral.

En la sección A se describen las dimensiones institucional, normativa y cultural de un mercado laboral que se sostiene gracias a un modelo en el que se desconocen las necesidades de cuidado (de terceros y de autocuidado) y se asume que la única responsabilidad de las personas que trabajan de forma remunerada corresponde a las tareas asociadas al mercado. Se aborda la relación entre el tiempo de trabajo remunerado y no remunerado y la manera en que esta afecta las posibilidades de cuidar y autocuidarse.

El trabajo de cuidados está subvalorado socialmente, al igual que las personas que lo desempeñan, tanto de forma no remunerada como remunerada. Este trabajo se ha denominado de distintas maneras y analizado desde distintas perspectivas a lo largo de los últimos años, con miras a subrayar su importancia, mejorar las condiciones en que se realiza y poner de relieve la necesidad de considerarlo tanto en su forma remunerada como no remunerada. En este contexto, se han hecho propuestas para definir las categorías de trabajadores que integran el sector (OIT, 2019) y se han utilizado distintas definiciones de economía del cuidado para poder compararla con otros sectores económicos, dar cuenta de su magnitud y, entre otras cosas, promover la inversión (CEPAL, 2019; Esquivel, 2011)<sup>1</sup>. También se han elaborado conceptos teóricos como “cuidotoriado” (Durán, 2018), a fin de contribuir al debate académico y político sobre la importancia social del sector y la necesidad de conectar las demandas de los distintos sujetos que lo integran<sup>2</sup>.

La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) reveló que, a pesar de su invisibilización y de su escaso reconocimiento social y monetario, el trabajo doméstico y de cuidados es esencial. Sin el cuidado de las personas, no hay economía posible (CEPAL, 2022a) ni reproducción social de la vida. En la sección B se abordan las condiciones laborales de las personas que cuidan de forma remunerada: las trabajadoras y

<sup>1</sup> La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2019) propone considerar trabajadores del cuidado a todas las personas dedicadas a la prestación de cuidados, de manera remunerada o no remunerada. En cuanto a fuerza de trabajo ocupada, propone considerar a las trabajadoras y los trabajadores del cuidado que trabajan en los sectores del cuidado (la educación, la salud y el trabajo social), y también a aquellos que trabajan en otros sectores en ocupaciones vinculadas al cuidado, a las trabajadoras y los trabajadores domésticos remunerados, y a quienes, sin prestar cuidados, trabajan en los sectores del cuidado brindando apoyo a la prestación de estos servicios.

<sup>2</sup> Se trata de un concepto propuesto por María Ángeles Durán en 2013, elaborado por paralelismo con “campesinado” y “proletariado”, con el objetivo de terminar con la consideración de los cuidadores como un conglomerado disperso de individuos que cuidan. Es un concepto abierto, en construcción, que necesita consensos para consolidarse. El concepto podría referirse exclusivamente a los cuidadores no remunerados sin ingresos propios o integrar también a quienes reciben ingresos por otros motivos, a productores y receptores de cuidado, a quienes tienen al cuidado como actividad principal o a quienes lo realizan como actividad secundaria y a cuidadores remunerados o no remunerados, entre otros (Durán, 2018).

los trabajadores domésticos, del sector de la salud y del sector de la educación. Se trata de tres ámbitos íntimamente ligados a las tareas de cuidado, porque se brindan cuidados directos y, por otra parte, porque el trabajo de las instituciones educativas y sanitarias modifica el tiempo de cuidados en el ámbito doméstico y viceversa. Es preciso entonces considerar la continuidad del cuidado de las personas entre los hogares y las instituciones.

## A. Un modelo basado en el tiempo de las mujeres

Durante muchos años, la noción de trabajo se equiparó con la de empleo. Se identificaba lo productivo con lo mercantil y se ignoraban las actividades realizadas de forma no remunerada para el cuidado directo de las personas, así como su papel en la reproducción humana. La ruptura con estos enfoques tradicionales que negaban el carácter económico del trabajo no remunerado se logró gracias a los aportes de la economía feminista, que puso en evidencia que la producción del mercado depende del trabajo no remunerado. La producción del mercado no puede sostenerse y reproducirse de forma autónoma, por lo que depende de la economía del cuidado para su reproducción (Carrasco, 2009; Carrasco y Tello, 2013).

La visibilización del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado no solo tiene el objetivo de destacar la importancia social y económica de este trabajo esencial para la vida sino también de evidenciar las consecuencias de su injusta distribución y la necesidad de modificarla. Para ello, de conformidad con la metodología propuesta por Durán (2018), en este documento se realiza un ejercicio para 15 países de América Latina y el Caribe que permite dimensionar la cantidad de recursos que los hogares y, en particular, las mujeres destinan a la provisión de cuidados sin reconocimiento ni remuneración (véase la infografía IV.1). Se observa que, si el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que realizan los hogares se cubriera exclusivamente con jornadas laborales estándar (para el ejercicio se asumen jornadas laborales equivalentes al promedio de la jornada laboral en el sector de los servicios), la cantidad de personas necesarias para realizar este trabajo equivaldría al 84 % de la población actualmente ocupada. En otras palabras, se necesitarían 199 millones de puestos de trabajo de tiempo completo para cubrir el trabajo doméstico y de cuidados actualmente no remunerado en la región, una solución imposible, tanto en términos monetarios como de disponibilidad de personas. Los hogares —y en particular las mujeres dentro de estos— hacen arreglos para conciliar distintas actividades y atender las demandas de cuidado de la población que lo necesita. Estos arreglos toman distintas configuraciones en función de factores como la carga de cuidados del hogar, la situación socioeconómica y el acceso a redes de apoyo<sup>3</sup>. Por este motivo, es importante entender el cuidado como articulador de los procesos de producción y reproducción y avanzar en su reconocimiento y redistribución (CEPAL, 2017a y 2019). En todos los países, más del 70 % de este trabajo recae en las mujeres.

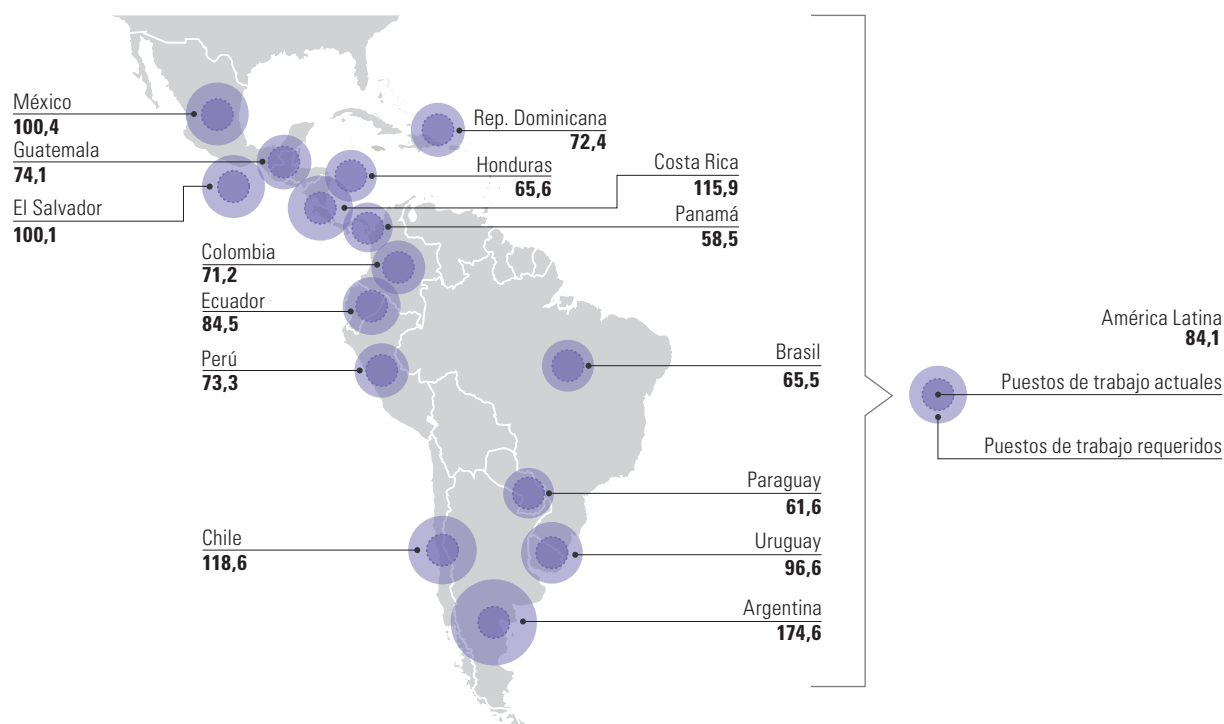
El objetivo de este ejercicio no es proponer el reemplazo total del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que se realiza en los hogares por soluciones públicas o privadas, que —como se evidencia en el ejercicio— sería imposible, sino dimensionar el aporte que las sociedades y economías de la región reciben de los hogares, que sigue estando subvalorado (Carrasco y Díaz Corral, 2017; ONU-Mujeres/OIT, 2021). Estas cifras deben analizarse a la luz de la oferta de cuidados que brindan el Estado, los mercados y las comunidades, para permitir una valoración y distribución mejor y más justa de las cargas de cuidado.

La pandemia de COVID-19 evidenció claramente los resultados de este ejercicio: existe una demanda de cuidados que se debe atender y sin cuidados no hay economía posible. Es importante reconocer que las economías necesitan tanto del trabajo remunerado como del no remunerado, aunque solo el primero se considere un aporte al crecimiento económico y se mida en el producto interno bruto (PIB) (Vaca Trigo y Baron, 2022).

<sup>3</sup> De acuerdo con la CEPAL, los hogares de los quintiles de ingresos más bajos son aquellos que dedican más tiempo al trabajo de cuidado. En forma análoga, se ha evidenciado que las mujeres en hogares monoparentales femeninos enfrentan mayores desafíos para conciliar la necesidad de generar ingresos con las demandas de cuidado. Asimismo, se observa que muchas mujeres de la región han recurrido al apoyo (en forma de trabajo no remunerado) de otras mujeres (abuelas, hijas mayores, vecinas) para disponer de tiempo para realizar actividades remuneradas (CEPAL, 2017b).

**Infografía IV.1**

América Latina (15 países): puestos de trabajo adicionales a tiempo completo necesarios para cubrir el trabajo no remunerado que se realiza en los hogares en relación con la población ocupada, último año disponible<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



| País                 | Personas ocupadas<br>(En millones) | Tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado<br>(En millones de horas semanales) | Porcentaje del tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que recae en las mujeres<br>(En porcentajes) | Puestos de trabajo de tiempo completo necesarios para realizar el trabajo no remunerado<br>(En millones) |
|----------------------|------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| América Latina       | 237                                | 8 417                                                                                                | 75,0                                                                                                                         | 199                                                                                                      |
| Argentina            | 11                                 | 740                                                                                                  | 76,2                                                                                                                         | 19                                                                                                       |
| Brasil               | 91                                 | 2 358                                                                                                | 71,3                                                                                                                         | 60                                                                                                       |
| Chile                | 8                                  | 375                                                                                                  | 71,7                                                                                                                         | 9                                                                                                        |
| Colombia             | 22                                 | 707                                                                                                  | 78,5                                                                                                                         | 16                                                                                                       |
| Costa Rica           | 2                                  | 101                                                                                                  | 72,1                                                                                                                         | 2                                                                                                        |
| Ecuador              | 6                                  | 227                                                                                                  | 81,5                                                                                                                         | 5                                                                                                        |
| El Salvador          | 3                                  | 121                                                                                                  | 77,0                                                                                                                         | 3                                                                                                        |
| Guatemala            | 6                                  | 197                                                                                                  | 88,8                                                                                                                         | 5                                                                                                        |
| Honduras             | 3                                  | 81                                                                                                   | 85,6                                                                                                                         | 2                                                                                                        |
| México               | 59                                 | 2 684                                                                                                | 75,6                                                                                                                         | 59                                                                                                       |
| Panamá               | 2                                  | 38                                                                                                   | 74,0                                                                                                                         | 1                                                                                                        |
| Paraguay             | 3                                  | 78                                                                                                   | 77,7                                                                                                                         | 2                                                                                                        |
| Perú                 | 15                                 | 513                                                                                                  | 73,8                                                                                                                         | 11                                                                                                       |
| República Dominicana | 4                                  | 135                                                                                                  | 82,0                                                                                                                         | 3                                                                                                        |
| Uruguay              | 2                                  | 62                                                                                                   | 72,4                                                                                                                         | 2                                                                                                        |

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Repositorio de información sobre uso del tiempo de América Latina y el Caribe y el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG); M. Á. Durán, *La riqueza invisible del cuidado*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València, 2018.

**Nota:** Los datos sobre el número de personas ocupadas en cada país se calculan sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). El tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado corresponde a la suma de todas las horas dedicadas semanalmente a estas actividades en un país y se calcula utilizando la información disponible en las encuestas sobre uso del tiempo de la región. El cálculo de puestos de trabajo a tiempo completo necesarios para realizar el trabajo no remunerado se hace según la metodología propuesta por Durán (2018), que consiste en cuantificar la cantidad de personas que se necesitarían para realizar el trabajo no remunerado total, asumiendo que este se lleva a cabo en semanas laborales promedio del sector de servicios (es decir, se divide el tiempo calculado en la segunda columna para la semana laboral promedio del sector de servicios de cada país). En el mapa consta el porcentaje que estos puestos representan sobre el total de personas ocupadas en cada país.

<sup>a</sup> Los datos corresponden al último año del que se dispone de información sobre el uso del tiempo en cada país, a saber: 2018 en México, 2017 en el Brasil, Colombia, Costa Rica y El Salvador, 2016 en la República Dominicana y el Paraguay, 2015 en Chile, 2014 en Guatemala, 2013 en la Argentina y el Uruguay, 2012 en el Ecuador, 2011 en Panamá, 2010 en el Perú y 2009 en Honduras.

## 1. Mercado laboral y tiempo para cuidar

La población cuidadora coincide, en gran medida, con la población en edad de trabajar en el mercado laboral y necesita distribuir su tiempo entre el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado. La desigual distribución del tiempo destinado al cuidado no remunerado de la familia entre hombres y mujeres constituye la principal barrera para la plena inserción de las mujeres en el mercado laboral e incide directamente en la desigualdad de género que se evidencia en la mayoría de los indicadores laborales (CEPAL, 2017a, 2019 y 2022a; Vaca Trigo, 2019; Bidegain y Calderón, 2018).

La configuración actual del mercado de trabajo se asienta en dimensiones de carácter institucional, normativo y cultural que se entrelazan e impiden avanzar hacia la igualdad de género. La persistencia de estas dimensiones deriva en una rígida distribución del trabajo de cuidados<sup>4</sup>. El modelo actual no solo es insostenible en términos de las necesidades de cuidado de la población, sino que es ineficiente en relación con las necesidades de ingresos de los hogares. Adecuar la institucionalidad y la organización del mercado laboral para que todas las personas puedan generar ingresos, cuidar a quienes lo necesitan, autocuidarse y cuidar al planeta no solo es una cuestión de igualdad de derechos sino también un requisito para la sostenibilidad de la economía y de la sociedad en su conjunto.

### a) Dimensión institucional: el mercado laboral como institución que estructura la vida de las personas

El mercado laboral sigue estructurándose conforme a un modelo que supone que la persona trabajadora tiene disponibilidad total de tiempo para realizar actividades vinculadas con el mercado de trabajo y desconoce las necesidades de cuidado de la población. Se espera que las personas trabajen muchas horas, incluso más allá de la jornada laboral, y estén a disposición en el momento y el lugar en que se las necesite. Asimismo, esta idea supone trayectorias laborales continuas, pues no se espera que ocurra ningún tipo de acontecimiento que las interrumpa. Las personas que cumplen con estos requisitos tienen más probabilidades de continuar su formación, lograr mejores salarios, desarrollar su trayectoria laboral y acceder a una pensión digna. Se trata de un modelo que desconoce la relevancia de los procesos de sostenibilidad de la vida vinculados con la reproducción.

Para quienes tienen responsabilidades de cuidado, la incorporación a un mercado laboral que naturaliza la separación entre el trabajo para el mercado y el trabajo para el cuidado y asigna casi exclusivamente a las mujeres las tareas vinculadas al segundo es muy compleja. Esto no solo conduce a una sobrecarga del tiempo total de trabajo para las mujeres, sino que, entre otras cosas, incide en su baja participación en el mercado laboral, la segregación ocupacional y la brecha salarial. A diferencia de los hombres, muchas mujeres enfrentan la disyuntiva de limitar sus ingresos —y por lo tanto su autonomía económica— o el desarrollo de su carrera (por ejemplo, al aceptar trabajos de tiempo parcial o con pocas responsabilidades) y postergan e incluso renuncian a la maternidad debido a la imposibilidad de conciliar el trabajo remunerado con el trabajo de cuidado.

Este modelo, que segrega a las mujeres, sigue vigente en la cultura organizacional de muchas empresas y organizaciones, que esperan que sus trabajadoras y trabajadores remunerados muestren una disposición total con respecto a las tareas para el mercado (Minnotte y Minnotte, 2021). Esto penaliza a las mujeres, que —independientemente de su desempeño— logran menos ascensos (o demoran más en conseguirlos) en comparación con los hombres, debido a la percepción de que están menos preparadas para ocupar altos cargos en la jerarquía organizacional a causa de sus responsabilidades de cuidado (Steele, 2019).

La duración y organización del tiempo de trabajo remunerado (o la jornada laboral) tiene enormes consecuencias en la igualdad de género y la posibilidad de conciliar el tiempo laboral con el tiempo dedicado a la vida personal y al cuidado. En una región donde la informalidad está muy extendida y el pluriempleo es una estrategia aplicada por muchas familias a fin de aumentar los ingresos y lograr un nivel mínimo de

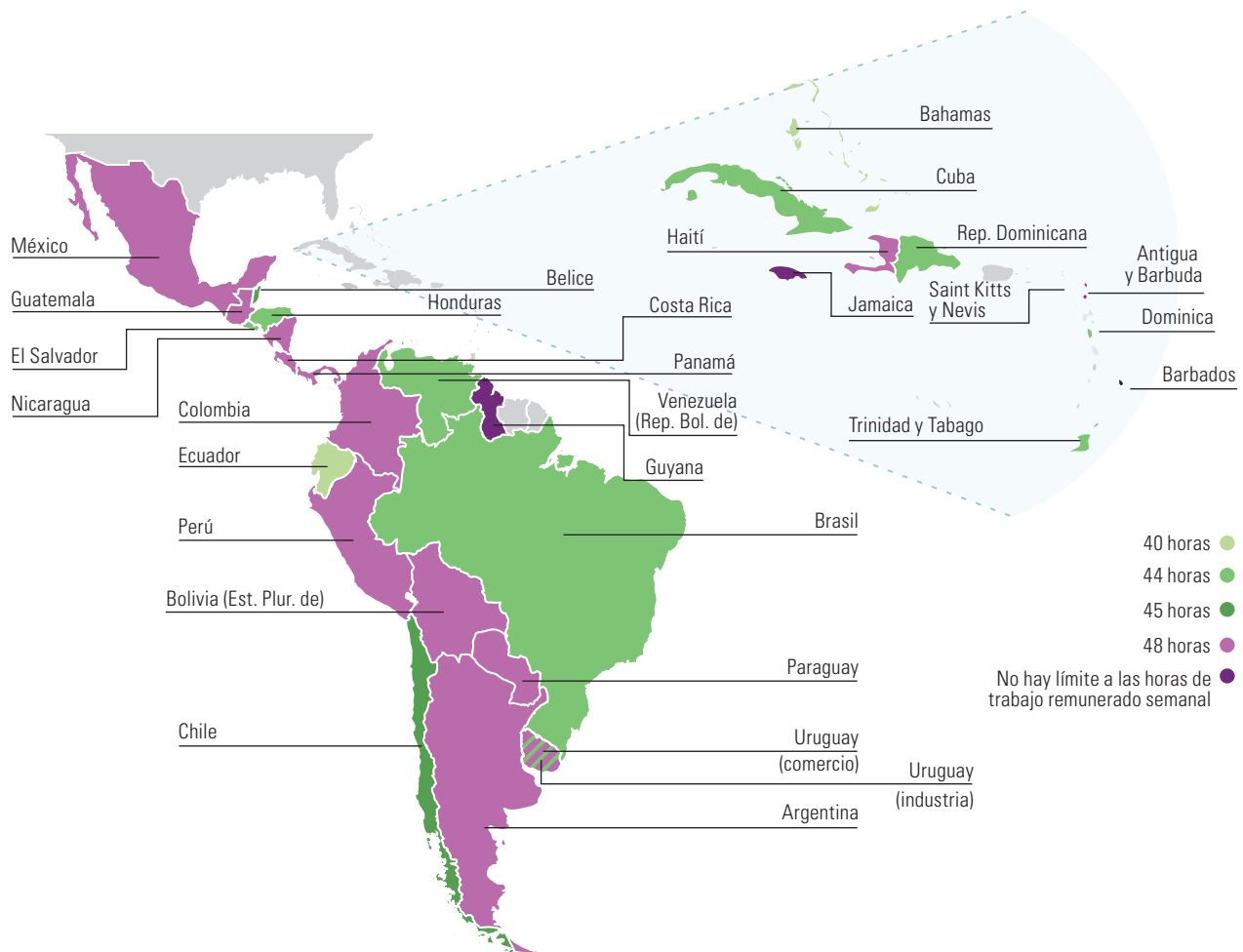
<sup>4</sup> Un estudio realizado por la OIT (2019) en 23 países de ingreso medio y alto mostró que la brecha entre el tiempo dedicado por hombres y mujeres al cuidado no remunerado de la familia cada día había disminuido solo 7 minutos en un período de 15 años.

subsistencia, las largas jornadas laborales (a las que se suma el tiempo necesario para los traslados) dejan poco tiempo disponible para dedicar al cuidado. Esta situación provoca una desigualdad particular: mientras los hogares de mayores ingresos pueden “externalizar los cuidados” mediante la contratación de estos servicios en el mercado, de manera que sus miembros pueden mantener el empleo y al mismo tiempo los cuidados, muchas mujeres de hogares pobres no tienen esta opción. La organización del mercado laboral, que prioriza criterios de productividad y desconoce las necesidades de la reproducción social, se ha traducido en una menor participación en el cuidado para la mayoría de los hombres y en una sobrecarga de trabajo para las mujeres, especialmente las más pobres.

América Latina y el Caribe se caracteriza por largas jornadas laborales, tanto desde el punto de vista del número máximo de horas de trabajo establecido mediante la normativa laboral, como del tiempo destinado efectivamente a la ocupación<sup>5</sup>. En la mayoría de los países, el límite de horas de trabajo por semana (48 horas) es el máximo establecido en el Convenio sobre las Horas de Trabajo (Industria), 1919 (núm. 1) y el Convenio sobre las Horas de Trabajo (Comercio y Oficinas), 1930 (núm. 30) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (véase el mapa IV.1).

#### Mapa IV.1

América Latina y el Caribe (29 países): horas legales de trabajo remunerado  
(En horas semanales)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), Working Conditions Laws Database [en línea] <http://www.ilo.org/dyn/travail>.

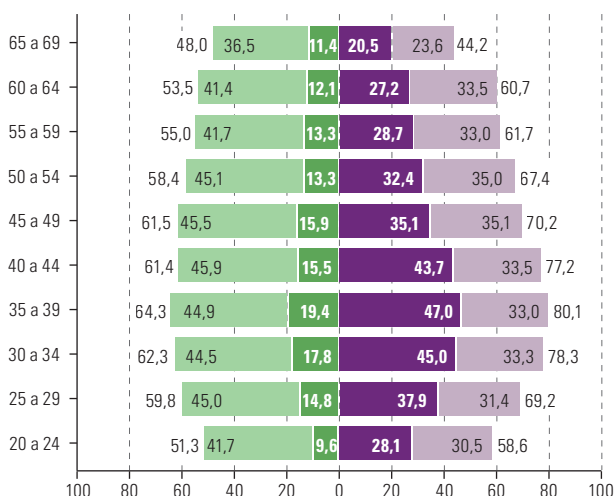
<sup>5</sup> En términos comparativos, los límites máximos legales tienden a ser mucho mayores en América Latina y el Caribe que en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 26 de los cuales tienen una carga máxima semanal de 40 horas o menos.

Al analizar los datos de las encuestas sobre el uso del tiempo en la región (véase el gráfico IV.1), llama la atención el alto número de horas que hombres y mujeres dedican al trabajo remunerado, que representa un gran obstáculo para el desarrollo de las actividades de cuidado. En América Latina, tanto las jornadas máximas legales como las jornadas reales son muy largas y una gran proporción de hombres y mujeres trabajadoras supera el límite máximo legal. Entre la población ocupada de 20 a 64 años de edad se observa que, si bien la semana laboral de las mujeres es más corta que la de los hombres (varía entre 0,7 horas semanales para el grupo de 55 a 69 años en Costa Rica y 18,3 horas semanales para el grupo de 30 a 34 años en el Perú), en promedio alcanza a alrededor de 40 horas, es decir, corresponde a una semana laboral completa. Sin embargo, la mayor diferencia en la asignación de tiempo corresponde al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, al que las mujeres dedican entre 6,3 y 29,5 horas más por semana que los hombres. Esto hace que, en todos los países y todos los grupos de edad, la carga total de trabajo de las mujeres sea superior a la de los hombres, con diferencias que varían entre 2,4 y 20,8 horas semanales (véase el gráfico IV.1).

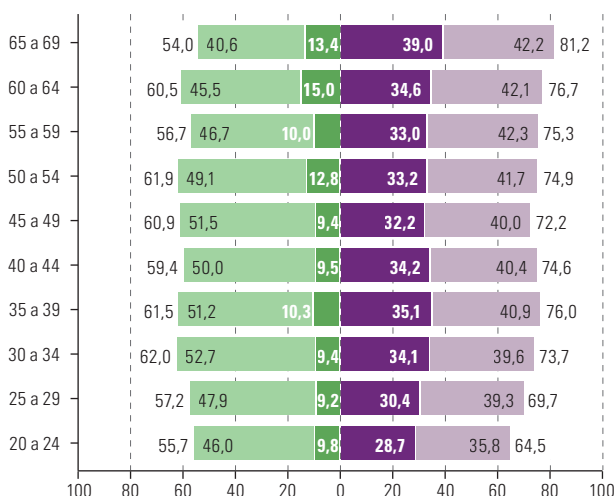
#### Gráfico IV.1

América Latina (16 países): tiempo de trabajo remunerado y no remunerado de la población ocupada de 20 a 69 años, por sexo y grupo de edad, último año disponible  
(En horas semanales)

##### A. Argentina, 2013



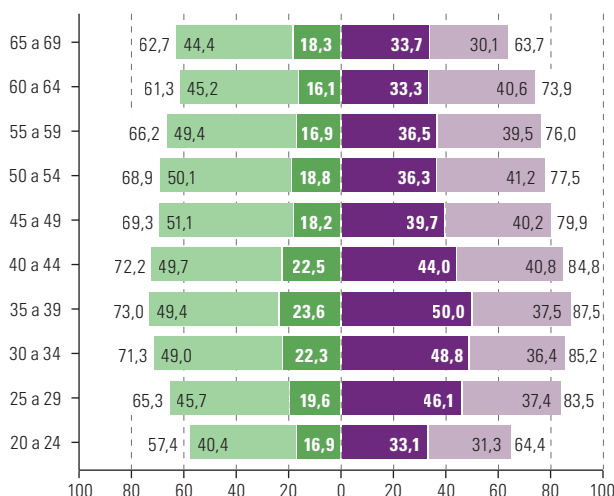
##### B. Bolivia (Estado Plurinacional de), 2001



##### C. Brasil, 2019



##### D. Chile, 2015



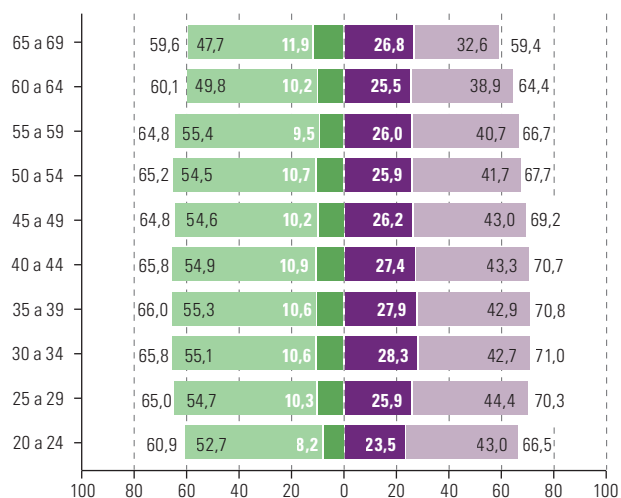
Trabajo remunerado hombres

Trabajo no remunerado hombres

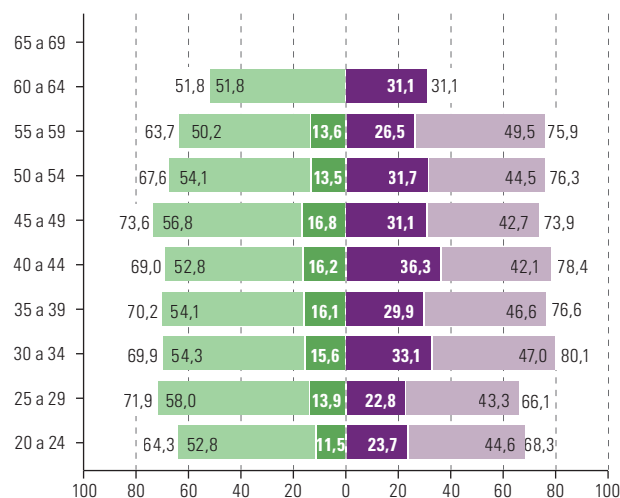
Trabajo no remunerado mujeres

Trabajo remunerado mujeres

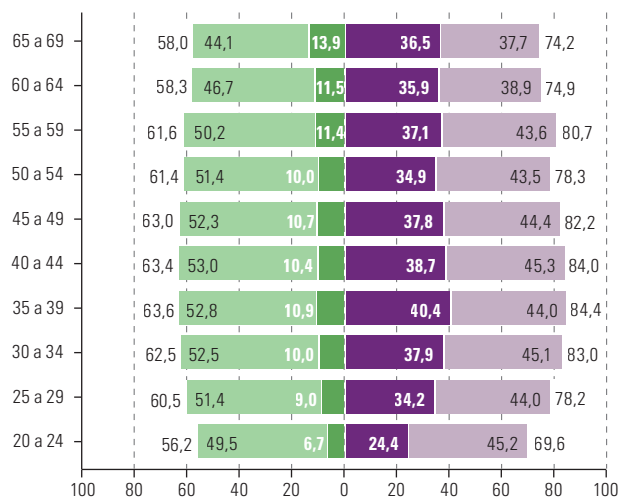
E. Colombia, 2017



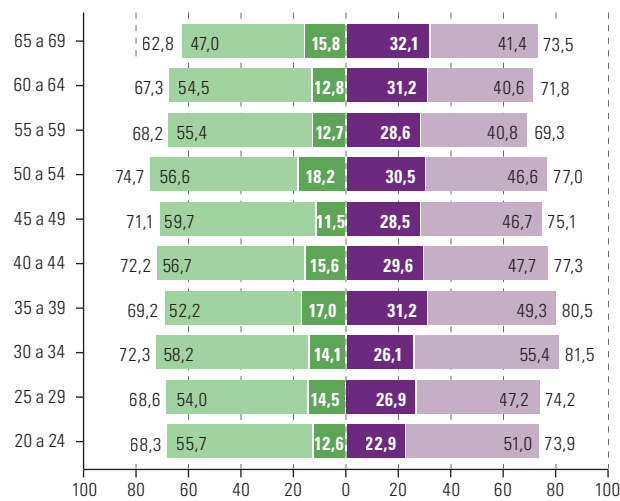
F. Costa Rica, 2017



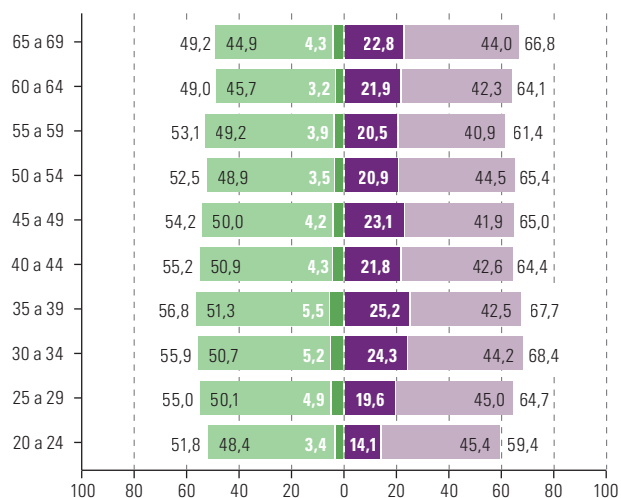
G. Ecuador, 2012



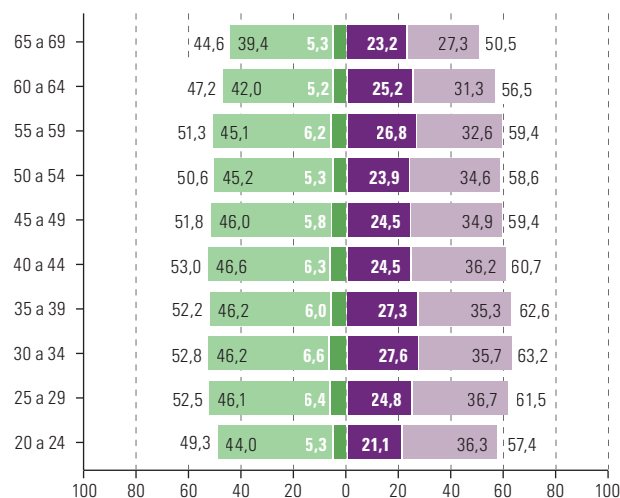
H. El Salvador, 2017



I. Guatemala, 2019



J. Honduras, 2019



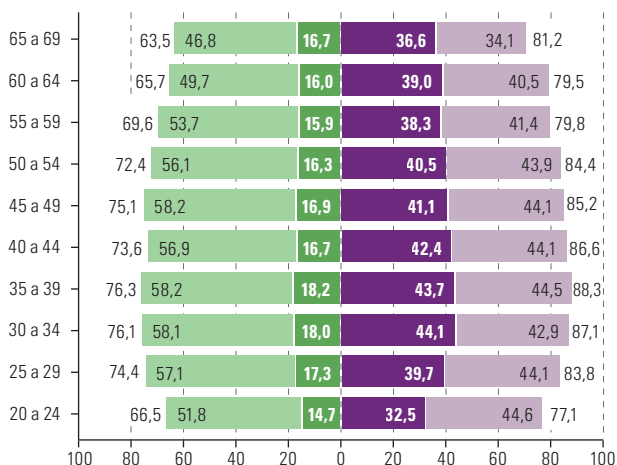
Trabajo remunerado hombres

Trabajo no remunerado hombres

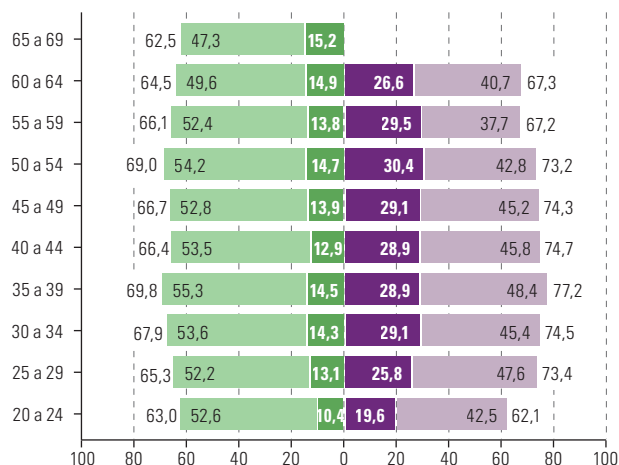
Trabajo no remunerado mujeres

Trabajo remunerado mujeres

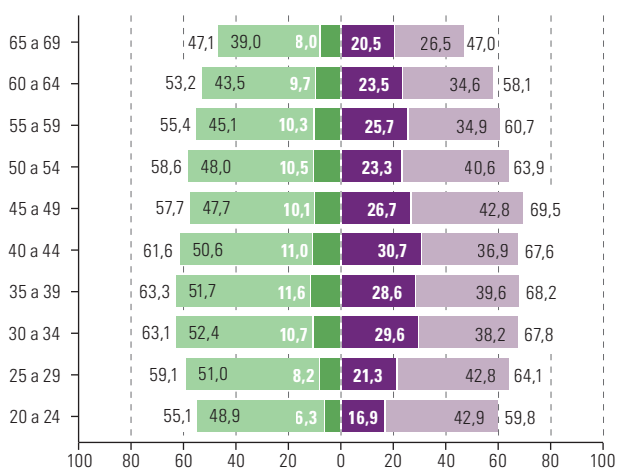
K. México, 2019



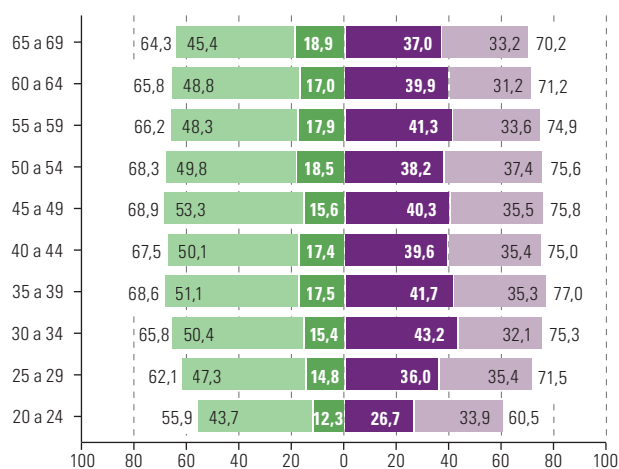
L. Panamá, 2011



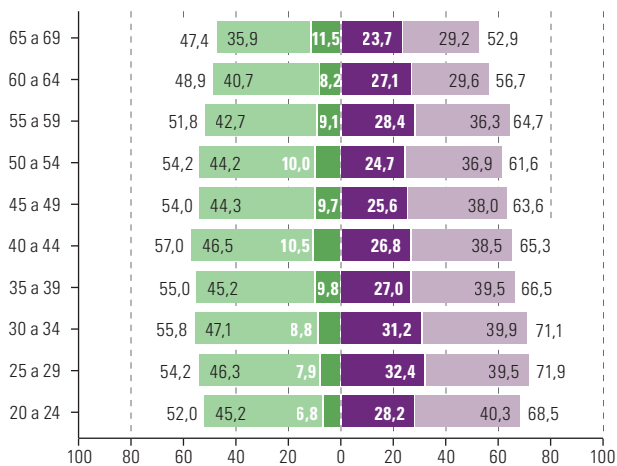
M. Paraguay, 2016



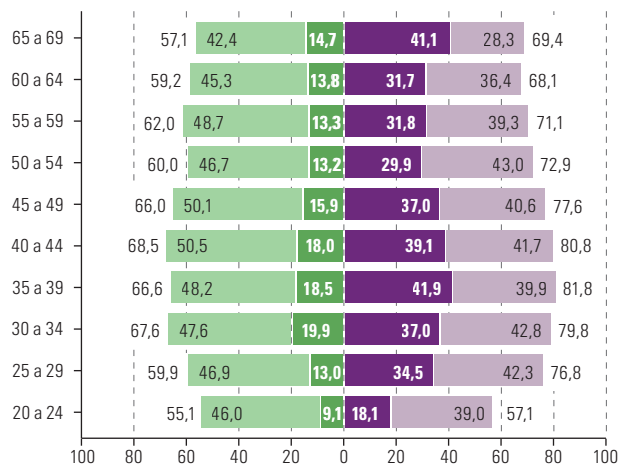
N. Perú, 2019



O. República Dominicana, 2016



P. Uruguay, 2013



Trabajo remunerado hombres Trabajo no remunerado hombres Trabajo no remunerado mujeres Trabajo remunerado mujeres

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Repositorio de información sobre uso del tiempo de América Latina y el Caribe.

**Nota:** Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, que impide la comparación entre países, el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias dentro de cada país. Las series vacías corresponden a datos con muestras insuficientes.

Las pirámides de uso del tiempo por grupos de edad muestran que, en general, hay una menor carga de horas dedicadas al trabajo no remunerado en los extremos inferior y superior de las pirámides —tanto para los hombres como para las mujeres— y que, por el contrario, esta se concentra entre los 30 y los 44 años. Dado que las horas dedicadas al mercado laboral se mantienen más o menos estables para ambos sexos en los distintos grupos de edad, el aumento del trabajo no remunerado entre los 30 y los 44 años se traduce en un incremento de las horas totales trabajadas durante esta etapa del ciclo de vida. Esto se observa con mayor claridad en el caso de las mujeres, para quienes, según las encuestas sobre el uso del tiempo disponibles en cada país, el tiempo dedicado al trabajo no remunerado varía entre 13,6 horas semanales en el grupo de 20 a 24 años de edad en el Brasil y 50 horas semanales en el grupo de 35 a 39 años en Chile, mientras que para los hombres varía entre 3,2 horas semanales en el grupo de 60 a 64 años en Guatemala y 23,6 horas semanales en el grupo de 35 a 39 años en Chile (véase el gráfico IV.1).

La falta de control de los trabajadores y las trabajadoras sobre la duración de la jornada y la distribución de la carga laboral a lo largo de la semana impone restricciones adicionales a la articulación entre el trabajo remunerado, el trabajo no remunerado y las actividades personales. A las largas jornadas a menudo se suma el también extenso tiempo de traslado, que no solo repercute en la disponibilidad de tiempo sino también en el agotamiento físico. Asimismo, la intensidad del trabajo influye en la salud y el bienestar de los trabajadores y las trabajadoras y en sus posibilidades de dedicar tiempo a otras actividades<sup>6</sup>. Entre los factores que inciden en la falta de disponibilidad para las actividades no laborales se encuentran el ritmo de trabajo, que incluye aspectos como las metas de desempeño y la velocidad de las máquinas o los sistemas que se utilizan, y las demandas emocionales de quienes brindan atención al cliente o realizan trabajos que exigen un alto nivel de interacciones interpersonales, en los que se ocupan mayoritariamente las mujeres (por ejemplo, los sectores de la educación, la salud, los servicios y el comercio). Esta situación genera desgaste y cansancio durante la jornada laboral y reduce la energía para realizar actividades de cuidado, que también requieren esfuerzo, concentración y vínculos afectivos (Eurofound/OIT, 2019). Como consecuencia de la pandemia de COVID-19, las personas que adoptaron la modalidad de teletrabajo debieron modificar sus rutinas. En algunos casos, esto supuso un aumento de la intensidad laboral a causa de la conexión constante y la falta de espacio y equipos adecuados. El límite difuso entre la jornada laboral y el tiempo dedicado al ámbito doméstico afectó especialmente a las mujeres, en quienes recayó la mayor parte de las tareas de cuidado. En la Argentina, por ejemplo, se aprobó una ley para regular el teletrabajo que incorporó el derecho a la desconexión y la necesidad de considerar la corresponsabilidad en las tareas de cuidado.

## b) Dimensión normativa

La legislación laboral, creada entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX, puso especial atención en la protección de las mujeres trabajadoras, según la lógica de resguardar la maternidad y la familia. Para que las mujeres pudieran concentrarse en la crianza de las nuevas generaciones, que deberían asumir los retos del mundo industrializado, las normas se centraron en asegurar la participación de las madres trabajadoras en el cuidado de sus hijos e hijas mediante licencias remuneradas. El mayor reconocimiento de los derechos civiles de las mujeres estuvo acompañado por su progresiva incorporación al mundo laboral y por un cambio de enfoque que favoreció el establecimiento de normas nacionales e internacionales para garantizar la no discriminación y la igualdad. Sin embargo, esta normativa tendió a seguir asignando a las mujeres la mayor parte de los derechos (y por consiguiente, las obligaciones) con respecto al cuidado de los hijos y las hijas, limitando la responsabilidad de los hombres y naturalizando de esta manera el cuidado como una tarea femenina.

El derecho a la licencia de maternidad remunerada y a la protección del trabajo y la no discriminación de las mujeres que son madres es un requisito básico para la protección de la vida y la salud de las mujeres y sus hijos e hijas, la continuidad de los ingresos de las trabajadoras y la lucha contra la discriminación relacionada con la maternidad (real o potencial) de las mujeres en edad reproductiva, embarazadas, lactantes o con hijos

<sup>6</sup> La intensidad del trabajo es un componente de la calidad del empleo que se refiere a las demandas físicas o mentales o a la necesidad de atender simultáneamente muchas demandas vinculadas con un puesto de trabajo.

pequeños<sup>7</sup>. En América Latina y el Caribe, el Convenio sobre la Protección de la Maternidad (Revisado), 1952 (núm. 103) y el Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (núm. 183) de la OIT se han ratificado en diez países<sup>8</sup>.

La protección de la maternidad debería cubrir a todas las trabajadoras, independientemente del tipo de empleo o estatus laboral. Este es un aspecto particularmente relevante en América Latina y el Caribe, donde los elevados índices de informalidad determinan que un porcentaje importante de trabajadoras remuneradas carezca de este tipo de protección. El porcentaje de mujeres potencialmente cubiertas varía entre el 14,2% en Honduras y el 61,7% en Chile (véase el anexo IV.A1, en el que se presenta información detallada sobre las características de la licencia de maternidad en 36 países y territorios de la región). Una buena práctica, implementada en el Uruguay a partir de 2013, es la extensión del derecho a la licencia de maternidad a las trabajadoras no asalariadas, es decir, aquellas que trabajan por cuenta propia o son monotributistas, siempre que aporten a la seguridad social. En el caso de Chile, las mujeres que trabajan por cuenta propia adquieren ese derecho cuando tienen un número mínimo de cotizaciones previsionales antes del embarazo. No obstante, persisten brechas de cobertura que afectan a quienes no han cotizado previamente ni están afiliadas al sistema de pensiones.

En el caso de las trabajadoras domésticas remuneradas, todavía existen formas extendidas de discriminación: mientras en cuatro países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, Honduras y República Dominicana) no se reconoce el derecho a recibir el pago de la licencia de maternidad, en otros tres (Belice, El Salvador y Jamaica) el monto del pago por la licencia de maternidad es inferior al que se reconoce a otras trabajadoras asalariadas (OIT, 2021b).

Con respecto a la duración de la licencia de maternidad, se observa que en 21 de los 36 países y territorios analizados no se respeta la norma de un mínimo de 14 semanas establecida en el Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (núm. 183), mientras en 6 se cumple con la norma mínima de 14 semanas y solo en 5 países de la región se sigue la recomendación de establecer una duración de al menos 18 semanas, a fin de garantizar un descanso y una recuperación adecuados.

El sistema de licencias debe asegurar que los ingresos de las mujeres no se reduzcan al hacer uso de la licencia de maternidad, evitando que resulten penalizadas por ese motivo. A nivel regional, mientras en 25 países se asegura a las trabajadoras el 100% del salario durante la licencia de maternidad, en 2 esta proporción varía entre el 80% y el 90% y en 7 entre el 60% y el 70%. En un país (Trinidad y Tabago) se aplica un sistema mixto, por el que la trabajadora recibe el 100% del salario durante el primer mes y el 50% durante los dos meses siguientes. Estos montos deberían financiarse siempre con cargo a la seguridad social o a fondos públicos, pues si esta obligación se impone a quien emplea, se corre el riesgo de generar situaciones discriminatorias y desincentivar la contratación de mujeres. Si bien la mayoría de los países de la región contempla esta obligación en la seguridad social, todavía hay cinco países que tienen un sistema mixto o con cargo exclusivo a quien emplea. El caso de los países en los que se prevé la licencia sin derecho a un pago va contra lo estipulado en las normas internacionales.

El derecho a amamantar y trabajar de forma remunerada está incorporado en la normativa internacional sobre protección de la maternidad desde la adopción del Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 1919 (núm. 3) (CIP-CI/UNICEF, 2020). El artículo 10 del Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (núm. 183), adoptado en 2000, establece que las mujeres trabajadoras tienen derecho a la reducción de la jornada laboral o a uno o más recesos diarios para la lactancia, que deben contabilizarse como tiempo de trabajo y remunerarse en consecuencia. En ninguno de los 13 países del Caribe angloparlante incluidos en el informe de la OIT (Addati, Cattaneo y Pozzan, 2022) existe regulación al respecto, lo que representa un desafío

<sup>7</sup> A pesar de las disposiciones legales, en la práctica se plantean importantes desafíos. Por ejemplo, en su informe al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en 2017, la Dirección de Asuntos de Género de Antigua y Barbuda incluyó los testimonios de trabajadoras a las que sus empleadores advirtieron que no debían quedar embarazadas mientras trabajaban para ellos (Antigua y Barbuda, Dirección de Asuntos de Género, 2017).

<sup>8</sup> El Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (núm. 183) ha sido ratificado por 41 países a nivel mundial, incluidos los siguientes países de América Latina y el Caribe: Belice, Cuba, República Dominicana y Perú. El convenio precedente, Convenio sobre la Protección de la Maternidad (Revisado), 1952 (núm. 103), está vigente en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, el Ecuador, Guatemala y el Uruguay.

importante para llegar a los estándares mínimos establecidos en la normativa internacional<sup>9</sup>. El derecho a la lactancia remunerada se ha regulado en los 20 países de América Latina (en 15 de ellos se da derecho a interrumpir la jornada para la lactancia, mientras en los otros 5 se ofrece la opción de interrumpir o reducir la jornada). El tiempo destinado a la lactancia se fija en 60 minutos por día en 17 países, 90 minutos o más en 2 países y 30 minutos en 1 país. Si bien el período varía entre 6 meses en Honduras, México y el Paraguay y 24 meses en Chile y el Uruguay, lo más común es que el derecho a la lactancia se extienda por un período de 12 meses (Addati, Cattaneo y Pozzan, 2022).

Un elemento central de la protección de la maternidad es la protección del empleo y la garantía de no discriminación por motivos relacionados con la maternidad, tanto durante el embarazo como al retornar al trabajo una vez finalizada la licencia de maternidad. Todos los países de América Latina y el Caribe, excepto Antigua y Barbuda, cuentan con protección contra el despido arbitrario durante la licencia de maternidad. En 23 países de la región, las mujeres tienen derecho a retornar al mismo trabajo o a uno equivalente, mientras en 11 ese derecho no está garantizado. Otras prácticas discriminatorias, como la solicitud de una prueba de embarazo por razones vinculadas al empleo, están prohibidas en 14 países de la región y permanecen sin regular en 20 de ellos, lo que constituye otro desafío importante que se ha de abordar (Addati, Cattaneo y Pozzan, 2022).

En las diversas formas de familia, el cuidado de las hijas y los hijos pequeños no solo es una responsabilidad sino también un derecho de todas las personas, independientemente de su género. Todas las personas deberían tener derecho a una licencia, ya sean gestantes o no. El cuidado de los hijos y las hijas debería poder ser desempeñado indistintamente por los padres o las madres. Sin embargo, a los hombres se les ha asignado históricamente un lugar secundario y solo en los últimos años se comenzó a incorporar en la región la licencia de paternidad como política de Estado y, de manera más incipiente, las licencias para personas pertenecientes a la comunidad LGBTI+. Si bien el establecimiento y la extensión de licencias posnatales para hombres constituyen un primer avance, todavía son insuficientes para impulsar una transformación de las relaciones y los estereotipos de género.

Todavía hay muchos países de América Latina y el Caribe en los que no se ha establecido la licencia posnatal masculina o permiso de paternidad, a saber: Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Costa Rica, Cuba, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago. En las Bahamas y las Islas Vírgenes Británicas, la licencia posnatal para los hombres no comprende el derecho a una remuneración. En la mayoría de los 17 países en los que se ha incorporado el derecho a un período posnatal remunerado para el padre se otorga una licencia de corta duración: 2 días en la Argentina<sup>10</sup>, Guatemala y la República Dominicana, entre 3 y 5 días en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, Chile, El Salvador, México, Nicaragua y Panamá y entre 8 y 10 días en Colombia, el Ecuador, el Perú y Suriname. Solo en el Paraguay, el Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela dura entre 13 y 14 días. En todos los casos se cubre el 100% del salario y en la mayoría de los casos este costo recae en el empleador (solo en Colombia, Suriname y la República Bolivariana de Venezuela se cubre mediante la seguridad social, mientras en el Uruguay hay un sistema mixto) (véase el anexo IV.A2).

En casi todos los países, el permiso de paternidad cubre solo a los trabajadores asalariados formales. En una región donde la mitad de la fuerza de trabajo se desempeña en la informalidad, la limitación de este permiso a los trabajadores formales es muy relevante, pues excluye a una proporción muy alta de padres. Además de ser muy cortas, las licencias por paternidad en América Latina y el Caribe no son usadas por todos los padres que tendrían derecho a ellas. De acuerdo con una encuesta realizada en 2018 en siete países (entre ellos el Brasil, Chile, y México), el porcentaje de padres que no tomó el permiso de paternidad ascendía al 38% en el Brasil, el 77% en Chile y el 34% en México, con una diferencia muy pequeña a favor de los hombres jóvenes en el Brasil y de aquellos con niveles educativos más altos en Chile (Barker y otros, 2011). Por ese motivo, se recomienda que los sistemas de licencias definan períodos de tiempo obligatorios para los padres, a fin de enviar una señal clara desde el Estado con respecto a las prácticas de cuidado que se esperan de ellos.

<sup>9</sup> Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Islas Vírgenes Británicas, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tabago.

<sup>10</sup> El proyecto de ley “Cuidar en igualdad”, ingresado al Congreso el 3 de mayo de 2022, extiende la licencia para las personas no gestantes. Se propone un aumento progresivo, de 2 a 15 días en el primer año de vigencia de la ley, 30 días en el segundo, 45 días en el cuarto, 60 en el sexto y 90 días a los ocho años. Además, la licencia tendría un carácter irrenunciable.

Otro instrumento de protección del derecho al cuidado de las trabajadoras y los trabajadores son las licencias parentales, que pueden ser utilizadas por los padres y las madres a continuación de la licencia de maternidad. Estas licencias solo existen en cuatro países de la región, a saber: Chile, Colombia, Cuba y el Uruguay (véase el recuadro IV.1). El bajo porcentaje de padres que han utilizado el permiso parental indica que todavía persisten algunas resistencias culturales, pero también obedece a barreras en el diseño de estas licencias para promover el uso paterno del tiempo disponible para cuidar. La experiencia internacional indica que los sistemas de licencias que definen períodos exclusivos e intransferibles para los padres (cuotas de padres) logran que una proporción sustantiva de estos utilicen los permisos parentales y se involucren de forma activa en los cuidados. Por el contrario, los sistemas que establecen que el derecho a la licencia parental corresponde a la madre, que puede transferir parte del tiempo al padre (Chile), o que el derecho es de ambos pero deben definir quién hará uso del tiempo de cuidado (Uruguay) no modifican los roles de género con respecto al cuidado y, por tanto, los permisos son utilizados casi exclusivamente por las madres (Perrotta, 2020). En el recuadro IV.1 se presentan las características de las licencias parentales en Chile, Colombia, Cuba y el Uruguay y la propuesta que está en discusión en el Congreso de la Argentina.

#### Recuadro IV.1

##### Licencias parentales en la Argentina, Chile, Colombia, Cuba y el Uruguay

Solo en cuatro países de América Latina y el Caribe se otorga a los padres la posibilidad de intercambiar con la madre una parte de la licencia parental. En 2011 se creó en Chile el permiso posnatal parental (PPP). El período de licencia de maternidad, exclusivo para las mujeres, era hasta entonces de 18 semanas (6 semanas antes del parto y 12 semanas después del nacimiento). El PPP otorga a las trabajadoras el derecho a ausentarse por 12 semanas adicionales tras la licencia de maternidad, para cuidar a su hijo o hija recién nacida. Las mujeres pueden elegir entre tomar el PPP a tiempo completo (12 semanas) o a media jornada, en cuyo caso el tiempo se extiende a 18 semanas. Las mujeres que toman el PPP a tiempo completo reciben una remuneración a cargo de la seguridad social, equivalente al 100% de su salario, con un tope (a excepción de las funcionarias del sector público, en el que no hay tope), mientras aquellas que lo toman a media jornada tienen derecho a una remuneración equivalente al 50% de su salario. Cuando ambos padres trabajan de manera remunerada, la madre puede traspasar una parte de las semanas al padre, a partir de la séptima semana del PPP. El permiso es independiente de la licencia de paternidad (5 días). Cuando el padre hace uso del PPP, el subsidio se calcula sobre la base de su propia remuneración y también tiene un tope mensual, excepto en el caso de los funcionarios públicos. De acuerdo con datos de la Superintendencia de Seguridad Social, los padres que hacen uso del PPP son muy pocos. Desde la adopción de la normativa en 2011 hasta agosto de 2021, solo 2.165 trabajadores que fueron padres usaron el beneficio, con respecto a un total de 950.987 permisos posnatales parentales concedidos. En una década, los hombres representaron solo el 0,23% de los subsidios otorgados. En 2020, solo un 0,2% de los hombres que fueron padres utilizó el descanso posnatal parental (Sepúlveda, 2021).

En Colombia, la licencia parental se estableció mediante la Ley núm. 2114 del 29 de julio de 2021, que otorga la posibilidad de que el padre y la madre distribuyan libremente entre sí las últimas 6 semanas de la licencia de maternidad. Asimismo, la ley amplió el período de licencia de paternidad de 8 días hábiles a 2 semanas. La ley establece que las primeras 12 semanas después del parto son de uso exclusivo de la mujer (2 semanas menos que el mínimo de 14 semanas establecido en la normativa internacional). La licencia parental se remunera sobre la base del salario de quien hace uso de la licencia y está disponible para padres biológicos y adoptivos. En el caso de la madre, esta licencia es independiente del permiso de lactancia. La madre o el padre podrán optar por una licencia parental flexible de tiempo parcial, en la cual podrán cambiar un período determinado de su licencia de maternidad o paternidad (a continuación de las 12 semanas exclusivas de la madre) por un período de trabajo de medio tiempo, equivalente al doble del tiempo correspondiente al período de tiempo seleccionado.

En Cuba, la licencia parental entró en vigor en 2003. El período de licencia de maternidad es de 6 semanas antes del parto y 12 semanas después de este y la modificación establecida en 2021 incorpora la posibilidad de traspasar la prestación monetaria posterior a la licencia de maternidad a los abuelos, en caso de que la madre esté estudiando, y al padre o los abuelos en caso de enfermedad del hijo o la hija. La licencia parental establece que, una vez concluida la licencia de maternidad, la madre y el padre pueden decidir quién de ellos cuidará al hijo o la hija, la forma en que distribuirán dicha responsabilidad hasta el primer año de vida y quién devengará la prestación social equivalente

al 60% de la base de cálculo de la licencia retribuida por maternidad. A pesar de tener este derecho desde hace casi 20 años, la mayoría de los padres no lo utiliza. Entre 2006 y 2014, solo 125 hombres solicitaron una licencia de paternidad retribuida y la mayoría lo hizo por la enfermedad o muerte de la madre. En 2017, solo 7 padres se beneficiaron del permiso, en comparación con los 65 abuelos y abuelas trabajadoras que lo hicieron desde que en 2021 se extendió la prestación a estos familiares si están a cargo de la niña o el niño cuando su madre tiene condición de estudiante (Hernández, 2018).

En el Uruguay, en el marco del diseño del Sistema Nacional de Cuidados, se estableció en 2013 un subsidio de medio horario para el cuidado, que puede otorgarse tanto al padre como a la madre hasta los 6 meses del hijo o la hija. Ese mismo año, la licencia de maternidad se amplió de 12 a 14 semanas —el número mínimo recomendado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)— y la licencia de paternidad se extendió de 3 a 13 días. La licencia parental tiene carácter voluntario, es transferible entre la madre y el padre y puede fraccionarse entre ambos de forma alternada. En 2017, solo el 4,5% de los padres con derecho a esta licencia hizo uso de ella, mientras el 59% de las mujeres que gozaron de una licencia de maternidad decidió continuar cuidando a sus hijos e hijas mediante la licencia de medio tiempo. Entre las principales razones aducidas por los hombres para no haber usado esta licencia se encuentran la lactancia materna (en un 72,1% de los casos), la creencia de que el niño o la niña estaría mejor al cuidado de su pareja (59,9%), la idea subyacente de que la responsabilidad del cuidado de los niños y las niñas menores de 1 año de edad corresponde a las madres, la posibilidad de repercusiones negativas en sus trabajos remunerados debido a la disrupción de las dinámicas laborales y la pérdida de ingresos (entre un tercio y un 40%) (Batthyány, Genta y Perrotta, 2018).

En 2022, se presentó al Congreso de la Argentina un proyecto de ley para establecer el Sistema Integral de Políticas de Cuidados. Entre otras medidas, se propone aumentar el período de la licencia de maternidad de 90 a 126 días (de los cuales pueden tomarse como mínimo 30 días antes del parto) y crear la licencia parental, dirigida a "personal no gestante", dejando esta opción abierta a las parejas del mismo sexo. La Argentina sería el primer país en establecer el carácter irrenunciable de la licencia del padre o la persona no gestante (prohibición de trabajar). Se propone que la licencia tenga una duración de 90 días y pueda tomarse de manera fraccionada. Los primeros 15 días deben utilizarse inmediatamente después del parto y los restantes 75 días deben utilizarse dentro de los 180 días posteriores al nacimiento. Se otorga una licencia similar en caso de adopción. Considerado que la licencia de maternidad posterior al parto es de un máximo de 14 semanas, esta licencia para la pareja no gestante podría incrementar en varias semanas el tiempo de cuidado a cargo de la persona no gestante.

A pesar de que en los países se han aprobado leyes que reconocen el matrimonio igualitario y, por esa vía, la posibilidad de adopción e inscripción de hijos e hijas de parejas homoparentales, la información disponible respecto del acceso de dichas parejas a las licencias parentales es escasa. En el caso de la Argentina, existe un pronunciamiento jurisprudencial de 2015 que expresa que la licencia extendida por paternidad, en caso de que los adoptantes sean dos varones, se otorga con fundamento en el derecho a la igualdad ante la ley y la prohibición de la discriminación de todos los seres humanos (Valderrama Medrano y Trujillo Díaz, 2020).

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de P. Sepúlveda, "Ley de posnatal parental cumple una década y solo 0,23% de hombres lo ha usado: ¿Por qué los padres no se involucran en cuidado de sus hijos recién nacidos?", *La Tercera*, Santiago, 20 de octubre de 2021; M. Hernández, "Solo 125 hombres se acogieron a la licencia de paternidad en ocho años", *14ymedio*, 19 de marzo de 2018; K. Batthyány, N. Genta y V. Perrotta, *Uso de licencias parentales y roles de género en el cuidado*, Montevideo, Grupo de Investigación de Sociología de Género, Universidad de la República, 2018; L. Valderrama Medrano y J. Trujillo Díaz, "La licencia de maternidad y paternidad en parejas adoptantes homoparentales: ¿cuál es la mejor manera de afrontar esta realidad?", tesis de Maestría en Derecho Laboral y de la Seguridad Social, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2020.

Otra característica de los sistemas de licencias en la región es que se concentran en el período vinculado con el nacimiento, dejando sin protección a las trabajadoras y los trabajadores responsables del cuidado de personas mayores a su cargo. Un avance importante se registró en la Argentina en julio de 2020, cuando se promulgó la Ley núm. 27555 de teletrabajo, que contiene un artículo sobre tareas de cuidado y establece que "Las personas que trabajen bajo esta modalidad y que acrediten tener a su cargo, de manera única o compartida, el cuidado de personas menores de trece (13) años, personas con discapacidad o adultas mayores que convivan con la persona trabajadora y que requieran asistencia específica, tendrán derecho a horarios compatibles con las tareas de cuidado a su cargo y/o a interrumpir la jornada".

Otro tipo de derechos, como las licencias para el cuidado de hijas e hijos enfermos o el acceso a centros de cuidado una vez finalizada la licencia de maternidad, generalmente se otorgan solo a las mujeres. Ello refuerza el modelo en que los hombres son proveedores y las mujeres son cuidadoras, así como el orden de género tradicional, con papeles complementarios y desiguales.

Una vez finalizado el período de licencia de maternidad, paternidad o parental, en caso de que exista, se plantea la necesidad de definir una estrategia para el cuidado de los hijos y las hijas. Las políticas de cuidado infantil y el acceso universal a estos servicios desde temprana edad son un derecho de la niñez y un componente indispensable para la igualdad de género (CEPAL, 2014a). Ante la insuficiencia de estos servicios, muchas familias recurren a arreglos informales con el apoyo de familiares, generalmente otras mujeres, mientras aquellas de mayores ingresos contratan los servicios de trabajadoras domésticas remuneradas o centros de cuidado provistos por el mercado. En varios países de la región, la normativa establece la obligación de que las empresas proporcionen servicios de cuidado infantil para las hijas y los hijos pequeños del personal, aunque el límite de edad varía según el país. En algunos países, la obligación de las empresas se limita a las madres que trabajan de forma remunerada (Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Guatemala, Paraguay), mientras en otros se aplica tanto a los padres como a las madres (Argentina, Ecuador, El Salvador, Honduras, México) (véase el cuadro IV.1).

#### Cuadro IV.1

América Latina (11 países): provisión obligatoria de servicios de cuidado en las empresas

| País                                 | Cobertura       | Edad de los hijos e hijas | Tamaño de la empresa<br>(En número de trabajadores) | Otros aspectos relevantes                                                                                                                                         |
|--------------------------------------|-----------------|---------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Argentina                            | Padres y madres | De 45 días a 3 años       | 100 o más                                           | Salas maternales y jardín de infancia dentro del establecimiento o pago de gastos que cubran el costo del cuidado del hijo o hija                                 |
| Bolivia (Estado Plurinacional de)    | Madres          | Menores de 1 año          | 50 o más                                            | Salas cuna anexas al lugar de trabajo                                                                                                                             |
| Brasil                               | Madres          | Menores de 5 años         | 30 o más mujeres mayores de 16 años                 | Jardín de infancia anexo al lugar de trabajo o accesible en virtud de acuerdos con otras empresas                                                                 |
| Chile                                | Madres          | Menores de 2 años         | 20 o más mujeres                                    | Salas maternales y jardín de infancia dentro del establecimiento, en conjunto con otras empresas o pago de gastos que cubran el costo del cuidado del hijo o hija |
| Ecuador                              | Padres y madres | Menores de 7 años         | 50 o más                                            | Jardín de infancia anexo al lugar de trabajo o accesible en virtud de acuerdos con otras empresas                                                                 |
| El Salvador                          | Padres y madres | Menores de 3 años         | 100 o más                                           | Jardín de infancia anexo al lugar de trabajo o accesible en virtud de acuerdos con otras empresas o pago del servicio de sala cuna                                |
| Guatemala                            | Madres          | Menores de 3 años         | 30 o más mujeres                                    | Jardín de infancia anexo al lugar de trabajo                                                                                                                      |
| Honduras <sup>a</sup>                | Padres y madres | Menores de 7 años         | 30 o más mujeres                                    | Centro infantil anexo al lugar de trabajo                                                                                                                         |
| México <sup>b</sup>                  | Padres y madres | De 43 días a 4 años       | No se especifica                                    | Jardín de infancia próximo al lugar de trabajo                                                                                                                    |
| Paraguay                             | Madres          | Menores de 2 años         | 50 o más mujeres                                    | Jardín de infancia anexo al lugar de trabajo o accesible mediante empresas tercerizadas o pago de subsidio                                                        |
| Venezuela (República Bolivariana de) | Padres y madres | De 3 meses a 6 años       | 20 o más                                            | Centro de educación inicial anexo o cercano al lugar de trabajo o pago de matrícula                                                                               |

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, “Leyes de cuidado” [en línea] <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-cuidado>.

<sup>a</sup> Cobertura parcial, se considera aporte de los padres de familia.

<sup>b</sup> Financiado por la seguridad social, previo convenio con empresas.

En general, dado que en la mayoría de los países el costo del servicio de cuidado infantil obligatorio recae en las empresas (solo en México está a cargo de la seguridad social), esta obligación se impone solo a las empresas medianas o grandes, bajo el supuesto de que las pequeñas empresas no tienen la capacidad económica para absorberlo. En algunos países, el establecimiento de un número mínimo de trabajadoras para hacer efectiva la obligación de la empresa (Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Guatemala, Paraguay) podría desincentivar la contratación de mujeres. A pesar de que esta obligación está vigente en muchos países, al parecer se aplica solo en unos pocos. En la Argentina se estableció en la Ley de Contrato de Trabajo promulgada en 1974, pero recién se reglamentó en octubre de 2021, mientras en El Salvador todavía no se ha reglamentado y, por lo tanto, no se ha implementado. Por otra parte, las evaluaciones realizadas en Guatemala y Honduras muestran una carencia generalizada de servicios de cuidado en las empresas, incluso en el caso de la industria de la maquila, donde este punto se ha incorporado en las negociaciones colectivas mediante acuerdos tripartitos (RSM, 2016).

De acuerdo con un estudio realizado en cinco países del Caribe (Antigua y Barbuda, Dominica, Guyana, Jamaica, Santa Lucía), la oferta de servicios de cuidado infantil es limitada y está compuesta sobre todo por establecimientos privados, que no alcanzan para cubrir la demanda a pesar de su alto costo. Los servicios de cuidado infantil operan en el horario de una jornada laboral típica (entre las 8.00 y las 17.00 horas aproximadamente, de lunes a viernes), que plantea dificultades a quienes trabajan en sectores con horarios atípicos. Algunas actividades con altos niveles de participación de mujeres (como el turismo) se desarrollan en horarios o días en que los servicios de cuidado no están disponibles, de manera que estas trabajadoras deben recurrir a arreglos informales de cuidado para poder articular sus horarios laborales con las responsabilidades familiares. Por ejemplo, en Santa Lucía, las mujeres pertenecientes a hogares de bajos ingresos que desempeñan actividades remuneradas y no tienen recursos para pagar un servicio de cuidado infantil recurren al apoyo de sus madres o envían a sus hijos o hijas a vivir en otro hogar, un fenómeno relativamente extendido que se conoce como *child-shifting* (OIT, 2018a). En Antigua y Barbuda, donde la proporción de hogares monoparentales a cargo de mujeres asciende al 41 %, la falta de un sistema de educación preescolar público impone un costo muy alto a las mujeres (OIT, 2018b).

Sumado a ello, la mayoría de los servicios de cuidados para la primera infancia y la infancia que conforman la oferta pública en América Latina y el Caribe son de medio tiempo, con lo que se refuerza el modelo de inserción parcial de las mujeres en el mercado laboral, ya que el resto de la jornada se cubre mediante cuidado informal no remunerado. En este sentido, es importante ampliar la oferta pública de servicios de cuidado de jornada completa y promover que las empresas ofrezcan este tipo de servicios. Otra forma de incentivar a las empresas a asumir su responsabilidad en la garantía del derecho al cuidado es mediante programas de prórroga de licencias a cambio de incentivos fiscales (véase el recuadro IV.2).

#### Recuadro IV.2

##### El programa Empresa Ciudadana del Brasil

El programa Empresa Ciudadana se creó en 2008 (Ley núm. 11770) con el objetivo de promover una prórroga de la licencia de maternidad a cambio de incentivos fiscales. Está dirigido a empresas registradas en el sistema tributario en el marco de la figura de lucro real<sup>a</sup>. Las empresas inscritas en el programa pueden otorgar una prórroga de 60 días tras los 120 días de licencia de maternidad que establece la ley (Moreno, Bast y Volpi, 2021). Incluye a madres biológicas y adoptivas. Las empresas inscritas en este programa pueden deducir el importe de la remuneración pagada a la madre en el período de prórroga de la licencia de maternidad del impuesto a la renta. En 2016 se estableció una prórroga de 15 días de la licencia de paternidad, que se suman a los 5 días establecidos por la ley. En este caso, las empresas reciben beneficios tributarios equivalentes a los que se perciben por la licencia de maternidad y la licencia de paternidad. En noviembre de 2021 había poco más de 23.000 empresas registradas en el programa en el estado de São Paulo. Esta cifra representa el 1% de las empresas situadas en el territorio (2,4 millones), que constituye el principal conglomerado industrial del Brasil. Entre los motivos de la escasa adhesión se mencionan las directrices de esta política, que limita el universo de empresas que pueden inscribirse a aquellas cuya tributación se basa en el lucro real, un criterio que termina por excluir a las empresas de menor tamaño. Sin embargo, el Ministerio de Economía (2019) estima que solo un 16% de las empresas que cumplen los requisitos para formar parte del programa se ha inscrito y señala que, entre las madres que tuvieron acceso a esta prórroga, se observa un sesgo a favor de las mujeres blancas y con mayor nivel educativo. Si bien las mujeres negras constituyen el 50% de las trabajadoras formales (Carteira de Trabalho e Previdência Social), representan solo un 28% de las que accedieron a la prórroga de la licencia de maternidad. En forma análoga, las mujeres con mayor nivel educativo constituyen el 26% de las ocupadas, pero representan casi la mitad (47%) de las beneficiarias de la prórroga.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. C. Moreno, E. Bast y P. Volpi, "Só 1% das empresas de São Paulo participam do programa federal de licença-maternidade estendida", *G1*, São Paulo, 18 de noviembre de 2021 [en línea] <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/11/18/so-1percent-das-empresas-de-sao-paulo-participam-do-programa-federal-de-licenca-maternidade-estendida.ghtml>; Ministerio de Economía, "Programa Empresa Cidadã", 30 de mayo de 2019 [en línea] <https://www.gov.br/receita-federal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/isencoes/programa-empresa-cidada/orientacoes> [fecha de consulta: 15 de junio de 2022].

<sup>a</sup> Las empresas acogidas a la figura tributaria del lucro real pagan impuestos de acuerdo con las utilidades percibidas (lucro real), adecuando el monto que han de pagar según las fluctuaciones de las utilidades. Es una figura utilizada principalmente por las empresas de mayor tamaño.

### c) Dimensión cultural

Las representaciones de la cultura patriarcal moldean tanto las prácticas de cuidado de los hogares como las dinámicas del mercado laboral y la valoración del comportamiento ideal de las trabajadoras y los trabajadores. El peso de los papeles tradicionales de género en los cuidados es todavía muy fuerte en la mayoría de los países de la región y se ha señalado como uno de los nudos estructurales de la desigualdad de género (CEPAL, 2019). Por una parte, preocupa el resurgimiento de prácticas, discursos y patrones culturales patriarcales que defienden la idea de la mujer como cuidadora natural e incluso condenan su participación en el mercado de trabajo porque supondría una desatención de sus supuestas tareas naturales (Stutzin y Troncoso, 2019). Por otra, persiste la idea de que las mujeres ya no enfrentan barreras para participar en el mercado laboral y, por ende, no deberían tomarse medidas para modificar la injusta división sexual del trabajo.

A pesar de los cambios observados en las últimas décadas, especialmente debido al ingreso de las mujeres en el mercado laboral y a sus crecientes niveles de formación y mayores logros educativos con respecto a los hombres en la mayoría de los países, la idea de que las mujeres son mejores cuidadoras de la familia y los hombres son mejores proveedores económicos del hogar sigue presente en el imaginario colectivo. El ámbito familiar es un espacio crucial para la conformación de los papeles de género, que comienza con la socialización primaria y se reproduce durante todo el ciclo de vida. La transformación de las normas sociales en el ámbito doméstico es lenta y aunque se reconoce como socialmente aceptable que las mujeres tengan un trabajo remunerado, aún persisten los prejuicios por los que se espera que nunca abandonen sus actividades de cuidado de los miembros de la familia. Todavía no se ha producido una redistribución real de las tareas de cuidado entre hombres y mujeres. Al considerar a los hombres exclusivamente como proveedores económicos, se los exime de las responsabilidades del trabajo de cuidado y, en caso de realizar actividades domésticas o de cuidado no remuneradas para el hogar, esto se entiende como una colaboración extra y no como una responsabilidad u obligación (IPPF-RHO/Promundo, 2017; Van der Gaag y otros, 2019).

Estas normas se trasladan al mercado laboral e influyen en decisiones institucionales como la asignación exclusiva o predominante a los hombres de horas extraordinarias, viajes de trabajo, formación y ascensos. La imagen de la mujer trabajadora que mantiene su prioridad en la familia incide en una línea de argumentación que intenta acomodar las condiciones laborales de las mujeres al cuidado de la familia. En este marco, se promueven la flexibilidad laboral, el teletrabajo (véase el recuadro IV.3) y el trabajo de media jornada para las mujeres, argumentando que de este modo pueden mantener su opción laboral sin descuidar sus responsabilidades familiares (Van der Gaag y otros, 2019; Barker y otros, 2021). Esto ocurre sin considerar los costos en términos de desarrollo profesional y autonomía económica de las mujeres, por ser ellas las únicas responsables de estas adaptaciones<sup>11</sup>.

De acuerdo con varias encuestas de percepción, en la región perduran algunos patrones culturales que continúan asignando mayor responsabilidad a las mujeres en relación con los cuidados. Además, persiste una cultura “familiarista”, que no reconoce responsabilidades de cuidado en otros actores más allá de las familias, como por ejemplo el sector privado. La modificación de la injusta organización social del cuidado requiere medidas que no solo redistribuyan el trabajo de cuidados entre hombres y mujeres en los hogares, sino que transformen la cultura laboral, que no reconoce la responsabilidad del sector privado en los cuidados y, a lo sumo, implementa medidas “de apoyo” a las mujeres para que puedan trabajar y cuidar. Mientras el trabajador ideal siga siendo aquel que no tiene responsabilidades de cuidado y los cuidados sigan considerándose responsabilidades privadas de las familias, sin que el sector privado deba asumir ningún costo, no será posible avanzar hacia la igualdad sustantiva<sup>12</sup>. Al mismo tiempo, la lógica “familiarista” desconoce las transformaciones en las formas de crianza, la diversidad de las familias y las crecientes demandas de cuidado relacionadas con el envejecimiento y la dependencia por razones de salud.

<sup>11</sup> Es importante valorar las iniciativas para promover una mayor equidad de género dentro de las empresas, como el Sello de Igualdad de Género para empresas impulsado desde 2009 por la oficina regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 14 países de la región y el programa Ganar-Ganar, que llevan adelante la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y la OIT en 6 países. En el marco de estas iniciativas se promueven acciones para reducir la discriminación de las mujeres dentro de las empresas, las organizaciones de la sociedad civil y los servicios públicos, que incluyen medidas para favorecer la conciliación entre la vida personal, familiar y laboral con corresponsabilidad y el trabajo sobre los estereotipos culturales que se reproducen en estos espacios (PNUD, 2022; ONU-Mujeres, 2021).

<sup>12</sup> Al mismo tiempo, como señala Incháustegui (2021), se debe analizar y cuestionar el “contrato matrimonial” tradicional legal, que establece una rígida separación de papeles, según la cual los hombres son protagonistas del ámbito público y las mujeres son relegadas a la esfera privada, situación que actualmente causa tensión y conflictos en las familias.

**Recuadro IV.3****El costo del teletrabajo para las mujeres**

El teletrabajo es un buen ejemplo para reflexionar sobre el imaginario colectivo con respecto a la relación de las mujeres con el trabajo remunerado y la contradicción entre los discursos de igualdad y las prácticas que refuerzan los estereotipos tradicionales. El teletrabajo se presenta muchas veces como una oportunidad para contribuir a la igualdad de género, al proporcionar mayor flexibilidad a la hora de organizar el tiempo de trabajo y conciliar las responsabilidades en el ámbito de los cuidados no remunerados con el empleo remunerado, lo que podría aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral. El mensaje implícito es que esta fórmula es apropiada para las mujeres porque todavía se les asigna el cuidado de la familia como papel principal, acompañado del "mandato" de adaptar su inserción laboral a las necesidades familiares. A pesar de los avances en materia de regulación del teletrabajo, la urgencia de su implementación a raíz de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) plantea desafíos importantes. Entre ellos se destacan las consecuencias de género del traslado de las responsabilidades laborales al ámbito doméstico, sin que se haya asumido y previsto que esto llevaría a una sobrecarga de trabajo para las mujeres, que deben conciliar el teletrabajo con el cuidado de la casa y la familia, la supervisión de las tareas escolares y la atención de personas mayores y otras personas dependientes.

En el contexto previo a la pandemia de COVID-19, el teletrabajo se presentaba a menudo como una buena opción, especialmente para las mujeres, para conciliar las responsabilidades familiares con las laborales y ahorrar el tiempo dedicado a los traslados. En la práctica, el teletrabajo puede agudizar las desigualdades de género existentes, al sobrecargar a las mujeres con las tareas de cuidado de la familia, lo que genera mayor aislamiento social y limita sus oportunidades de desarrollo.

El aumento explosivo del teletrabajo que se produjo a fin de mantener las actividades laborales en medio de las restricciones impuestas para mitigar los efectos de la pandemia demostró que, en lugar de aliviar la carga de trabajo de las mujeres, la superposición de tareas laborales y de cuidado en el hogar tuvo enormes costos para ellas (Vaca Trigo y Valenzuela, 2022). Se estima que, a pesar de que las mujeres constituyen el 42,1% de la fuerza de trabajo en América Latina, representaban más de la mitad de los 23 millones de personas que estaban teletrabajando en el segundo semestre de 2020 para enfrentar las restricciones impuestas por la pandemia (Maurizio, 2021). En México, la mayoría de las mujeres en régimen de teletrabajo experimentó un aumento de las jornadas laborales (no solo a lo largo del día sino también durante los fines de semana, debido a las constantes interrupciones para atender la educación a distancia de sus hijas e hijos y el resto de las actividades de cuidado para la familia) y dificultades para concentrarse, que se traducen en la preocupación constante de no poder cumplir con las metas y afectar sus posibilidades de desarrollo de carrera. La sensación de agotamiento físico y mental es general: un 80,5% de las mujeres con hijos o hijas menores de 18 años señala que sus actividades no remuneradas de cuidado se han incrementado y un 56% de las mujeres declara sentir más cansancio que antes de la pandemia (PNUD, 2021).

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Madres trabajadoras y COVID-19: efectos de la pandemia en circunstancias de teletrabajo en México*, Ciudad de México, 2021; R. Maurizio, "Desafíos y oportunidades del teletrabajo en América Latina y el Caribe", *serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021*, 2021; I. Vaca Trigo y M. E. Valenzuela, "Digitalización de las mujeres en América Latina y el Caribe: acción urgente para una recuperación transformadora y con igualdad", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/79), Santiago, CEPAL, 2022.

Los patrones culturales del cuidado y la preeminencia del trabajo remunerado por sobre cualquier otra actividad para los hombres legitiman algunas formas de castigo social de aquellos que demandan un papel más activo en el cuidado y la crianza de sus hijos e hijas. La subutilización de la licencia de paternidad y el bajo porcentaje de hombres que hacen uso de la licencia parental en los pocos países en que está disponible constituyen un ejemplo de la forma en que operan las normas sociales de género a nivel individual e institucional. Entre las razones aducidas por quienes tienen derecho a la licencia pero no la utilizan están las restrictivas normas sociales que equiparan el trabajo de cuidado a trabajo de mujeres y tienden a ridiculizar a los hombres que realizan estas labores, así como la centralidad de la lactancia materna en los ideales del

cuidado (Pineda Duque, 2020; Batthyány, Genta y Perrotta, 2018). Así, muchos hombres se ven presionados a no tomar la licencia por temor a perder el trabajo o por la preocupación de ser estigmatizados y percibidos como trabajadores menos competitivos si utilizan los permisos<sup>13</sup>.

El traslado de muchas actividades de cuidado a los hogares como consecuencia de la pandemia de COVID-19 determinó un aumento de la carga de trabajo no remunerado e incluso de la participación de los hombres en las tareas de cuidado. Los estudios realizados por ONU-Mujeres en 47 países concluyeron que, debido a las medidas de confinamiento impuestas por el COVID-19, un 56% de las mujeres y un 51% de los hombres experimentaron un aumento de la cantidad de tiempo dedicado al trabajo de cuidado (ONU-Mujeres, 2020). Esto indica que, si bien los hombres realizaron más trabajo de cuidado en el período de referencia que en cualquier otro momento de la historia reciente, las brechas de género no se redujeron, lo que demuestra el carácter persistente de los sesgos culturales<sup>14</sup>.

La mera redistribución del tiempo de cuidado entre hombres y mujeres no modifica el papel central del mercado de trabajo en la organización del tiempo (Weissbourd y otros, 2020). La pandemia ha generado un creciente descontento con la organización del trabajo según este modelo que excluye las actividades de cuidado (Williams, 2020). En este marco, aumenta el malestar con respecto a la centralidad del trabajo remunerado en la vida de las personas y crece el interés en una vida más integrada, que incluya los aspectos personales, familiares y laborales. Esto se traduce en una mayor conciencia de la necesidad de “descentrar” el mercado y centrar la vida. Así, el mercado laboral puede convertirse en un espacio más de la vida de las personas y no ser el eje alrededor del que se organiza todo lo demás (Vaca Trigo y Baron, 2022). Para ello, es preciso que en los ámbitos laborales se reconozca a los hombres trabajadores como sujetos con derecho a brindar cuidados, sin que se considere una excepción que estos hagan uso de las licencias para el cuidado o adapten sus horarios para cuidar.

## B. Cuidar a quienes cuidan de forma remunerada

Para avanzar hacia una sociedad del cuidado es necesario revalorizar el trabajo de cuidados, tanto en el ámbito de los hogares como del Estado o el mercado. Las personas que trabajan en sectores y ocupaciones vinculadas con los cuidados comparten algunas características: además de ser en su mayoría mujeres, realizan trabajos que requieren conocimientos y habilidades que no siempre se valoran. A menudo mantienen relaciones sostenidas en el tiempo con las personas que reciben los cuidados, lo que implica una carga afectiva difícil de medir pero fundamental para el sostenimiento de la vida y el bienestar social (Vaca Trigo y Baron, 2022). Al mismo tiempo, se trata de un grupo muy heterogéneo, tanto desde el punto de vista de la categoría ocupacional, la remuneración y las condiciones laborales, como de la valoración y el estatus con que cuentan en la sociedad.

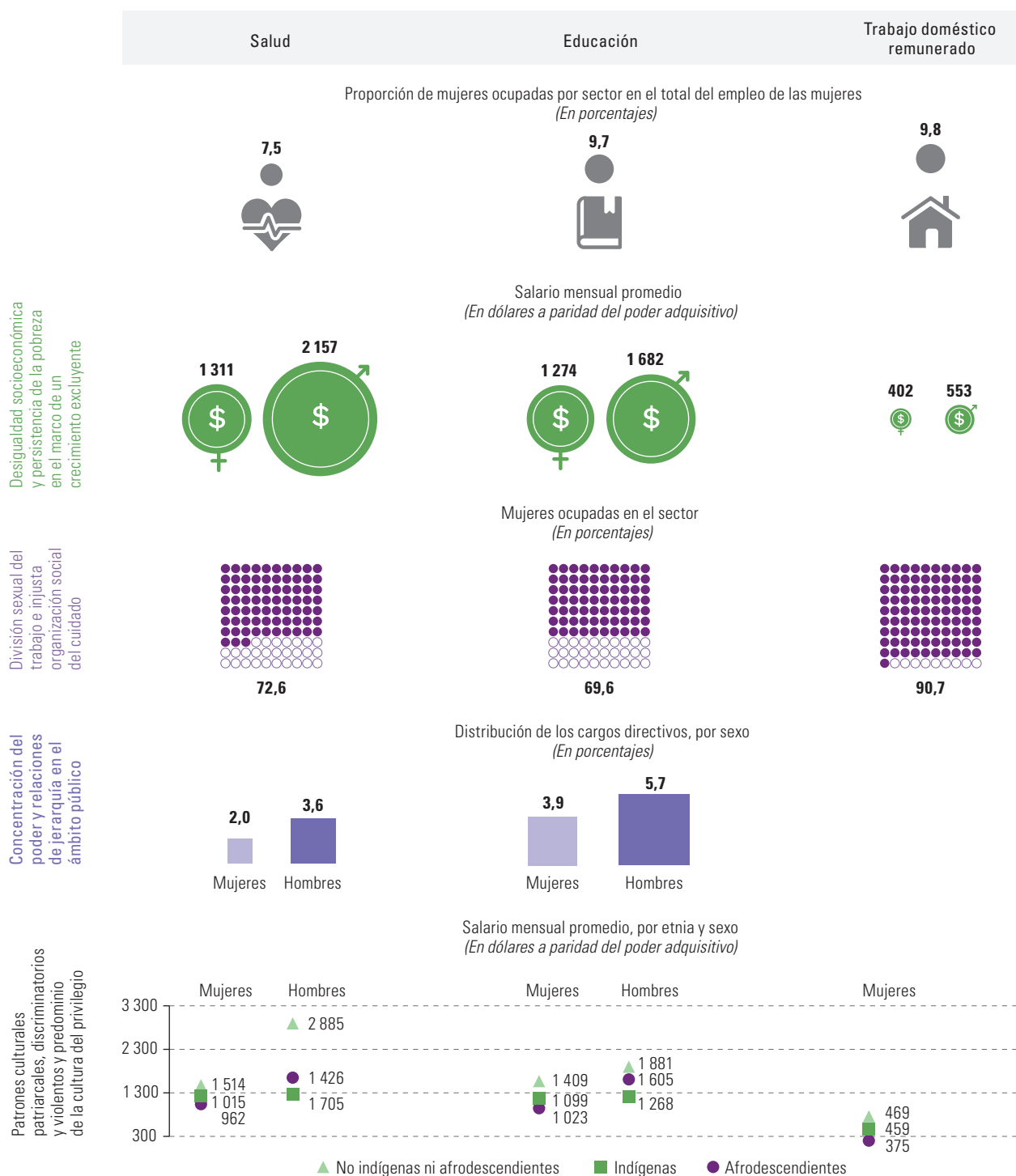
Los nudos estructurales de la desigualdad de género se reflejan en la composición del trabajo en los sectores vinculados con el cuidado, que emplean a un 27% de las mujeres ocupadas (el 7,5% en el sector de la salud, el 9,7% en el sector de la educación y el 9,8% en el trabajo doméstico remunerado). A pesar de que las mujeres representan el 72,6%, el 69,6% y el 90,7% de la población ocupada en los sectores de la salud, la educación y el trabajo doméstico remunerado, respectivamente, están subrepresentadas en los cargos directivos. La desigualdad es aún mayor cuando se adopta un enfoque interseccional. Las mujeres afrodescendientes e indígenas son las que tienen los salarios más bajos en los sectores analizados (véase la infografía IV.2).

<sup>13</sup> Rudman y Mescher (2013) muestran que los hombres que piden licencia para cuidar a la familia no solo son percibidos como malos trabajadores que no merecen ascensos, sino que además se los asocia con características contrarias a la competitividad y la ambición, atributos valorados en la cultura organizacional. Reid (2015) reveló que explicitar el deseo de un mayor equilibrio entre el trabajo y la familia, por ejemplo mediante la solicitud de permisos para ausentarse por razones familiares, es penalizado por las organizaciones.

<sup>14</sup> A pesar de que las brechas de género no se redujeron durante la pandemia, en varios países se reconoció la necesidad de impulsar la corresponsabilidad y se llevaron a cabo campañas de comunicación para promover el reconocimiento y la valoración de los cuidados (OIT, 2022).

## Infografía IV.2

América Latina y el Caribe (17 países)<sup>a</sup>: expresión de los nudos estructurales de la desigualdad de género en la economía del cuidado



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

**Nota:** Los datos corresponden a 2020, excepto en el caso de Honduras y Panamá, en que corresponden a 2019, y de Guatemala, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de), en que corresponden a 2014. El cálculo del salario mensual promedio por etnia se basa en los datos de los países para los cuales se dispone de la variable (Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay).

<sup>a</sup> Países considerados: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Se ha planteado que, además de ser esenciales para la sostenibilidad de la vida, los sectores de la economía del cuidado tienen el potencial de dinamizar las economías y generar fuentes de empleo. A la luz de las crecientes necesidades de cuidado se augura además un aumento de la demanda de trabajos de cuidados remunerados. De acuerdo con la CEPAL, el trabajo es la llave maestra para la igualdad (CEPAL, 2014b). Para evitar la ampliación de las brechas de género, es fundamental mejorar las condiciones en este sector.

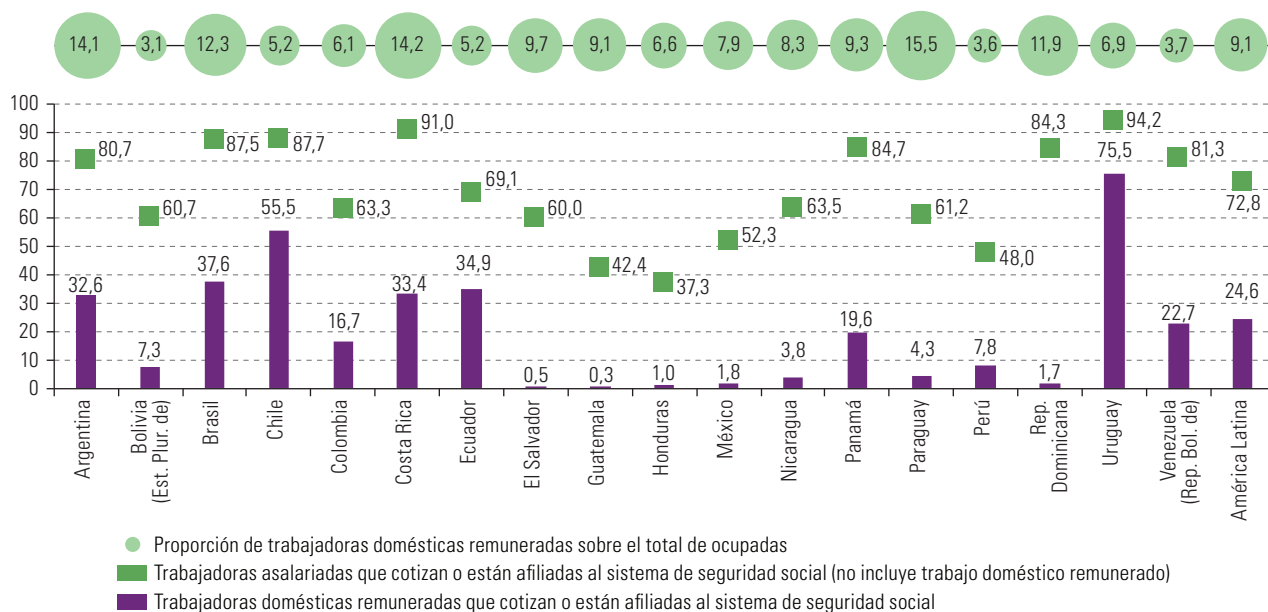
## 1. Situación de las trabajadoras domésticas remuneradas

La mayor parte del trabajo doméstico y de cuidados en los hogares es responsabilidad de dos grupos de mujeres. El primero está conformado por las mujeres que asumen dichas labores como actividad principal sin remuneración dentro de sus propios hogares, mientras el segundo corresponde a las trabajadoras domésticas remuneradas, que llevan a cabo dichas labores para terceros, particularmente en hogares de ingresos medios y altos. Este último grupo está compuesto mayoritariamente por mujeres provenientes de hogares pobres, mujeres migrantes, a menudo afrodescendientes o indígenas, históricamente sometidas a condiciones laborales desventajosas y situaciones de discriminación y déficit de trabajo decente (Valenzuela, Scuro y Vaca Trigo, 2020). Estas relaciones laborales tienen formas atípicas, pues se establecen dentro de los hogares y ello limita las posibilidades de fiscalización por parte del Estado y de sindicalización o socialización entre pares.

El trabajo doméstico remunerado es una importante fuente de empleo para entre 11 y 18 millones de personas en América Latina y el Caribe (ONU-Mujeres/OIT/CEPAL, 2020). Se trata de un sector tradicionalmente feminizado, en el que 9 de cada 10 personas trabajadoras son mujeres (véase el gráfico IV.2). El peso del trabajo doméstico remunerado en la ocupación de las mujeres ha disminuido de manera sistemática en los últimos años, del 12,7% en 2000 al 9,1% en 2020, y varía considerablemente de un país a otro, con solo cinco países por encima del promedio regional (véase el gráfico IV.2). En los países del Caribe, el peso del trabajo doméstico remunerado en la ocupación femenina está por debajo del promedio de América Latina, a excepción de Trinidad y Tabago, donde representa un 15,7% de las mujeres ocupadas. En Guyana esta proporción es del 6,1%, en Santa Lucía del 6%, en Suriname del 4,7% y en Haití del 3%.

Gráfico IV.2

América Latina y el Caribe (18 países, promedio ponderado): trabajadoras domésticas remuneradas sobre el total de ocupadas y trabajadoras que cotizan o están afiliadas al sistema de seguridad social, alrededor de 2020<sup>a</sup> (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Los datos corresponden a 2020, excepto en el caso de Honduras y Panamá, en el que corresponden a 2019, y de Guatemala, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela, en el que corresponden a 2014.

En este sector se evidencia el cruce de las desigualdades de género (casi la totalidad de las tareas domésticas y de cuidados se asigna a las mujeres), socioeconómicas (se registran salarios bajos y altas tasas de pobreza entre las trabajadoras) y étnico-raciales (se reproducen las relaciones históricas de servidumbre). Las mujeres afrodescendientes representan alrededor del 63% (ONU-Mujeres/OIT/CEPAL, 2020) y una gran parte de las trabajadoras del sector está conformada por mujeres migrantes, que se han trasladado tanto dentro de los países (migración urbano-rural) como de un país a otro.

El sector del trabajo doméstico remunerado es uno de los más perjudicados por los efectos de la pandemia de COVID-19 desde inicios de 2020. Entre los países más afectados en los meses posteriores al inicio de la pandemia se encuentran Chile, Colombia y Costa Rica (con una reducción superior al 45% del empleo en el sector del trabajo doméstico remunerado), México (33,2%) y el Brasil (24,7%) (CEPAL, 2021). De acuerdo con estimaciones de la OIT (2020a), a principios de junio de 2020, el 69% de las trabajadoras domésticas remuneradas de América Latina y el Caribe se encontraba significativamente afectado por las medidas de confinamiento impuestas por la pandemia, que se tradujeron en la pérdida de empleos e ingresos o la reducción de las jornadas de trabajo y, en consecuencia, de los salarios. Esta constituye la cifra más alta en el contexto mundial. La situación de inseguridad laboral de las trabajadoras domésticas remuneradas de América Latina y el Caribe es 20 puntos porcentuales más alta que el promedio mundial (49%) (OIT, 2020a). La duración y el grado de confinamiento establecidos en cada país y el alto nivel de informalidad del sector en la región explican la gravedad del impacto de las medidas en el empleo y los ingresos de las trabajadoras domésticas remuneradas. A fines de 2021 todavía no se habían recuperado los empleos perdidos durante la pandemia y la ocupación en el sector se encontraba todavía 14,6 puntos porcentuales por debajo de las cifras de fines de 2019. Si bien esto significa una reducción de 1,3 millones de personas ocupadas en esta categoría, es posible que el empleo en el sector continúe recuperándose gradualmente.

No obstante los grandes avances normativos para el reconocimiento de los derechos de las trabajadoras domésticas remuneradas en América Latina, todavía persisten altos niveles de informalidad e incumplimiento. En 2011, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189), en el que se extienden los derechos laborales fundamentales a los trabajadores y las trabajadoras del hogar de todo el mundo. A diez años de la adopción del Convenio, América Latina y el Caribe cuenta con el mayor número de ratificaciones, pues 18 de los 35 países que lo han ratificado hasta la fecha son de la región (el 51% de las ratificaciones)<sup>15</sup>. En varios países se han impulsado reformas de la legislación laboral a fin de adecuarla a los principios del Convenio y acercar o equiparar los derechos de las trabajadoras domésticas remuneradas a los del resto de las trabajadoras y los trabajadores asalariados. En algunos países, este proceso ya se había iniciado antes de la adopción del Convenio.

A pesar de los avances normativos, el trabajo doméstico remunerado se caracteriza por altos niveles de informalidad. Esta se traduce en la falta de contrato, de acceso a la seguridad social contributiva, al fondo de pensiones y al pago de la prima establecida por la ley. La definición de informalidad en el sector del trabajo del hogar de la OIT (2021b) incluye: la exclusión de la legislación laboral y la seguridad social, el incumplimiento de dichas leyes y niveles insuficientes o inadecuados de protección legal. En América Latina y el Caribe, solo el 7% de las trabajadoras domésticas remuneradas que trabajan en la informalidad está en esa situación debido a la falta de cobertura legal, mientras el 93% restante lo está debido a la falta de aplicación de la normativa. Esto indica que la existencia de un marco normativo que reconozca y proteja los derechos de las trabajadoras domésticas remuneradas es una condición necesaria pero no suficiente para el pleno goce de estos derechos. Las dificultades para realizar inspecciones de trabajo y los pocos mecanismos de denuncia disponibles incrementan la precariedad en este sector<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Los países de América Latina y el Caribe que han ratificado este Convenio son: Uruguay (2012), Nicaragua, Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, Guyana y Paraguay (2013), Costa Rica, Argentina y Colombia (2014), Chile, Panamá y República Dominicana (2015), Jamaica (2016), Brasil, Perú y Granada (2018), México (2020) y Antigua y Barbuda (2021).

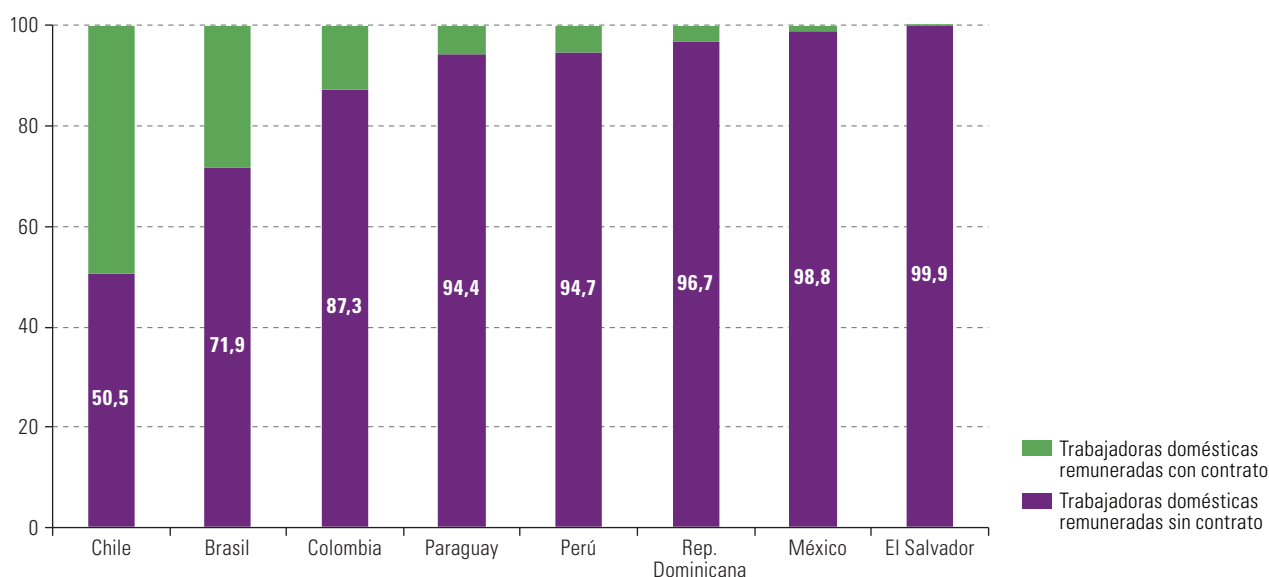
<sup>16</sup> Dado que el trabajo se realiza en casas particulares, las inspecciones laborales son complejas. En este sentido, para mejorar la fiscalización de los barrios privados en la provincia de Buenos Aires, el Ministerio de Trabajo de la provincia, en el marco de sus competencias, pidió a una serie de barrios el registro de ingreso de personas para determinar quiénes podían ser potenciales trabajadoras y corroborar que estuvieran registradas. De la respuesta de algunos barrios surgió que, a pesar del alto poder adquisitivo, la proporción de trabajadoras no registradas o mal registradas fue similar a la del resto del país (alrededor del 25%).

Un elemento crucial para la protección de las trabajadoras domésticas remuneradas de las prácticas abusivas es la celebración de un contrato escrito. En el artículo 7 del Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189) se establecen las medidas que los Estados deben adoptar para que “los trabajadores domésticos sean informados sobre sus condiciones de empleo de forma adecuada, verificable y fácilmente comprensible, de preferencia, cuando sea posible, mediante contratos escritos” (OIT, 2011). El contrato escrito es el medio de prueba con que cuenta la trabajadora para acreditar la existencia de la relación laboral y las condiciones acordadas y facilita su acceso a la justicia y la labor de inspección laboral. En la mayoría de los países de América Latina, la legislación laboral permite el contrato oral para pactar las condiciones de trabajo en una relación de empleo. Solo las leyes del Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Costa Rica, el Paraguay y las recientes reformas legales de México y el Perú establecen la obligación del contrato escrito para el trabajo doméstico remunerado. En el Estado Plurinacional de Bolivia, este solo es exigible cuando la relación laboral supera un año. En Chile, Costa Rica, el Paraguay y el Perú se exige que el contrato se registre ante la autoridad pública competente<sup>17</sup>. En la Argentina y el Brasil se establece la obligatoriedad de una libreta de trabajo, que también constituye un medio de formalización y prueba de la relación laboral (Valenzuela, Scuro y Vaca Trigo, 2020). A pesar de esto, la proporción de trabajadoras con contrato es muy baja, como se indica en el gráfico IV.3.

#### Gráfico IV.3

América Latina y el Caribe (8 países): trabajadoras domésticas remuneradas que no cuentan con contrato escrito, alrededor de 2020

(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

A pesar de que en la mayoría de los países de la región se prevé la afiliación obligatoria a la seguridad social para las trabajadoras domésticas remuneradas, la cobertura es baja (con pocas excepciones). Solo el 24,6% de las trabajadoras domésticas remuneradas está afiliada a la seguridad social (véase el gráfico IV.2) y solo 6 de los 18 países analizados superan el promedio regional. En la actualidad, la igualdad de las trabajadoras domésticas remuneradas con respecto al régimen general de seguridad social aplicable al resto de los trabajadores asalariados se garantiza en la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México,

<sup>17</sup> En Chile se exige contrato escrito en todos los casos en que hay una relación laboral. En Costa Rica esta obligación se aplica a todas las personas asalariadas, excepto quienes se dedican a la agricultura y la ganadería, y a los trabajos temporales y por obras de una duración inferior a 90 días.

el Paraguay, el Perú y el Uruguay, que representan el 89,1% de las trabajadoras domésticas de la región<sup>18</sup>. El carácter voluntario de la afiliación de las trabajadoras domésticas remuneradas en algunos países constituye una vía de exclusión indirecta.

Un aspecto importante de la calidad del empleo de las trabajadoras domésticas remuneradas se refiere a la duración de la jornada de trabajo. A pesar de que en varios países ya está equiparada con la jornada legal máxima de trabajo, el 11,9% de las trabajadoras todavía cumple horarios muy extensos, que superan las 50 horas por semana. En ocho países, la normativa vigente equipara la jornada máxima de trabajo de las trabajadoras domésticas remuneradas a la del resto de los asalariados (8 horas diarias o 48 horas semanales), sin distinción de la modalidad de trabajo (Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Perú, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de)), mientras en el Paraguay se establece esta jornada para el personal que no pernocta en su lugar de trabajo, sin pronunciarse con respecto a la jornada de quienes sí lo hacen. En el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile y Colombia se prevé una jornada máxima de 8 horas diarias (45 horas a la semana en el caso de Chile) para las trabajadoras domésticas remuneradas que no pernoctan en el lugar de trabajo, equiparándolas al resto de los asalariados. Para el personal que pernocta en el lugar de trabajo se establece una jornada de 10 horas diarias (Bolivia (Estado Plurinacional de) y Colombia) y 12 horas de descanso absoluto en el caso de Chile. En El Salvador, Guatemala, Honduras y la República Dominicana no se define una limitación de jornada (OIT, 2021a). La disminución de la proporción de trabajadoras con horarios muy extensos (del 28,1% en 2000 al 11,9% en 2020) obedece a la reducción de la modalidad de trabajo de quienes pernoctan en el lugar de trabajo y al aumento del trabajo por horas para varios empleadores.

Pese a que en la mayoría de los países de la región existe un mecanismo de fijación del salario mínimo, hay trabajadoras cuyos ingresos se sitúan por debajo de esa cifra. En algunos países existe un salario mínimo nacional que también se aplica al sector del trabajo doméstico remunerado, pero no se respeta. En el Estado Plurinacional de Bolivia, el 43,7% de las trabajadoras domésticas remuneradas percibe un salario inferior al mínimo. En el Ecuador, el Brasil y Chile, esta proporción es del 39,5%, el 39,2% y el 27% de las trabajadoras domésticas remuneradas, respectivamente. En la Argentina, donde el ingreso mínimo se fija mediante negociación colectiva, el incumplimiento alcanza el 26,9%, mientras en Costa Rica, donde también hay un sistema de fijación de salarios diferenciado por categoría, el 54,2% de las trabajadoras domésticas remuneradas percibe salarios inferiores al mínimo que corresponde a la categoría de trabajos manuales (OIT, 2021b). A pesar de los avances en materia de salario mínimo, la remuneración que perciben las trabajadoras domésticas es todavía baja<sup>19</sup>. Como resultado, 1 de cada 5 mujeres ocupadas en el trabajo doméstico remunerado se encuentra en situación de pobreza<sup>20</sup>.

El trabajo doméstico remunerado constituye una fuente de empleo para gran parte de las personas que conforman los grupos de personas mayores activas, pues 1 de cada 10 trabajadoras de este sector tiene más de 60 años. Esto lo convierte en un sector “envejecido”, cuyo promedio de edad ha ido aumentando a un ritmo mayor que para el resto de las mujeres ocupadas. Entre 2000 y 2017, el promedio de edad de las trabajadoras domésticas remuneradas de la región aumentó casi 8 años (de 34,5 a 42,2 años). Mientras en 2000 las trabajadoras domésticas remuneradas eran en promedio casi 2 años más jóvenes que las mujeres que se desempeñaban en otras ocupaciones, en 2017 eran casi 2 años mayores que el resto de las mujeres ocupadas. Esta evolución obedece a dos fenómenos. Por una parte, la escasa cobertura de seguridad social y la consiguiente imposibilidad de jubilarse obligan a estas trabajadoras a seguir ocupadas hasta edades avanzadas<sup>21</sup>. Por otra, las generaciones más jóvenes, con mayor nivel educativo, optan por otro tipo de

<sup>18</sup> En el caso del Brasil, sin embargo, solo las trabajadoras domésticas remuneradas que trabajan tres o más días por semana para un mismo hogar se consideran trabajadoras dependientes, con los mismos derechos que el resto de las personas asalariadas. Aquellas que trabajan menos de tres días por semana para el mismo hogar, denominadas “diaristas”, se consideran trabajadoras autónomas y no se reconoce la existencia de una relación laboral. En este caso, tienen acceso a la seguridad social solo si hacen aportes de manera voluntaria, sin que exista ninguna responsabilidad legal o financiera para sus empleadores.

<sup>19</sup> En nueve países de la región el salario mínimo de las trabajadoras domésticas remuneradas está equiparado al salario mínimo nacional (Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador, Colombia, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Perú), mientras en otros dos países el salario mínimo se fija mediante un proceso de negociación colectiva (Argentina y Uruguay), así como en el municipio de São Paulo.

<sup>20</sup> Datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>21</sup> Incluso en los países donde la cobertura supera el 50% (Chile y Uruguay), los montos jubilatorios son bajos y, en muchos casos, cercanos a la línea de pobreza. Esto determina que las mujeres en edad de retiro se vean obligadas a complementar la jubilación con otros ingresos y a mantenerse informalmente en el mercado laboral.

empleos. Junto a la gran proporción de trabajadoras mayores, también preocupa el porcentaje de trabajadoras domésticas remuneradas muy jóvenes (entre 15 y 24 años) en algunos países, como Honduras (36,6%), el Paraguay (30%), Guatemala (29,5%), Nicaragua (26%), el Estado Plurinacional de Bolivia (20%), El Salvador (17%) y el Perú (16%) (Valenzuela, Scuro y Vaca Trigo, 2020).

Queda de manifiesto que la división sexual del trabajo, la reproducción de patrones culturales patriarcales y la subvaloración de las tareas domésticas y de cuidados tienen efectos directos en las condiciones laborales de quienes proveen estos servicios. Si bien la precariedad del empleo en este sector es estructural, la pandemia de COVID-19 puso en evidencia el carácter urgente de la intervención estatal y la reafirmación de los convenios internacionales en materia de legislación laboral para seguir mejorando las condiciones actuales. La valorización del trabajo de cuidado que realizan las trabajadoras domésticas remuneradas, su profesionalización y representación y el mejoramiento de las condiciones laborales darían lugar a un círculo virtuoso que beneficiaría tanto a las personas que necesitan cuidados como a las que los proveen.

## 2. La continuidad del cuidado de la salud

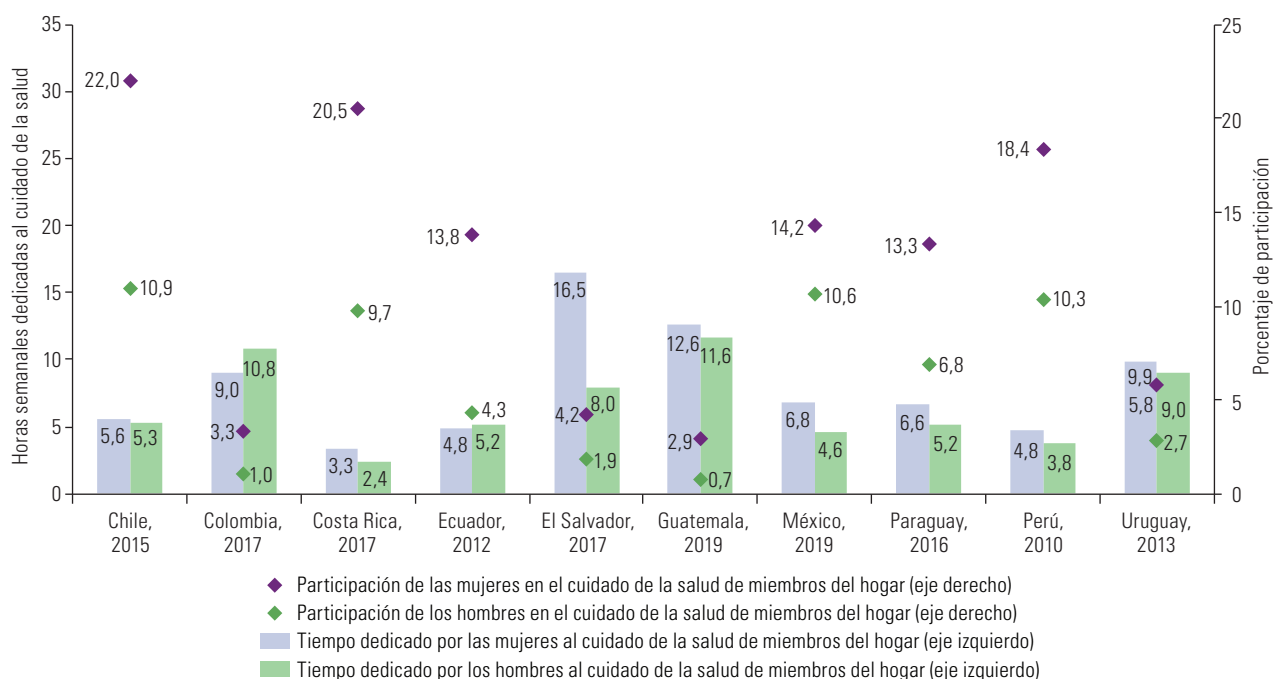
El estado y el cuidado de la salud de las personas, incluido el autocuidado, son factores esenciales para comprender las demandas de cuidado que recaen sobre los hogares y sobre el sistema de salud. Asimismo, el acceso a una vida y a patrones de consumo saludables y la disponibilidad de tiempo para el descanso y el autocuidado disminuyen la presión sobre el sistema de salud. Por estos motivos, existe una continuidad entre la demanda de servicios de salud y la necesidad de cuidados no remunerados dentro de los hogares.

En la región, los hogares deben proporcionar una parte importante de los cuidados de salud que necesitan las personas para su recuperación en caso de enfermedad o accidente. El costo (en términos monetarios y de tiempo) se traslada a los hogares y, según la condición socioeconómica y otros condicionantes del hogar, se elaboran diversas estrategias de respuesta (CEPAL, 2017b). Los hogares de mayores ingresos tienden a contratar personal especializado a domicilio, mientras los hogares de menores ingresos buscan entre sus miembros o redes de apoyo personas que puedan adaptar sus horarios para apoyar con estos cuidados de forma no remunerada. En general, las mujeres (jóvenes, estudiantes, con trabajos informales o mujeres mayores fuera del mercado laboral) se ocupan en mayor medida de las labores de cuidado dentro del hogar para que quienes tienen una ocupación remunerada no deban ausentarse y disminuir los ingresos monetarios del hogar. Se estima que la contribución de las mujeres al cuidado de la salud representaría cerca del 5% del PIB mundial, pero que casi la mitad del trabajo contabilizado no se remunera ni se reconoce (OIT, 2017). En este sentido, el trabajo de cuidado en los hogares y las comunidades constituye una subvención de los sistemas sanitarios (OIT, 2017). En varios países de la región se han creado cuentas satélite de salud. En el Brasil, el consumo final relacionado con la salud se calcula en un 9,6% del PIB, mientras en el Ecuador se estima que representa el 4,5% del PIB (IBGE, 2022; INEC, 2021). Sin embargo, solo en México este cálculo incluye el trabajo que dedican los integrantes del hogar al cuidado de la salud de forma no remunerada. Según la cuenta satélite de salud de 2020, este sector representaba el 6,5% del PIB ampliado de México, del cual un 28,7% correspondería al trabajo de cuidados no remunerado en el ámbito de la salud realizado por miembros del hogar (INEGI, 2021).

Las encuestas sobre el uso del tiempo de algunos países permiten analizar el tiempo que dedican los hogares a labores no remuneradas relacionadas con la salud de sus miembros (véase el gráfico IV.4). En todos los países sobre los que se dispone de información, se observa que la participación de las mujeres en el trabajo de cuidados es mayor con respecto a la de los hombres. En relación con el tiempo dedicado a estas labores, se observa que, en los países examinados, a excepción de Colombia y el Ecuador, la carga del cuidado también es mayor para las mujeres. La heterogeneidad de las dinámicas en la región depende en gran medida de las preguntas incluidas en cada encuesta y de la forma de recolección de los datos. En este sentido, si bien el gráfico IV.4 permite observar los promedios de tiempo en cada país en términos generales, no es posible realizar una comparación entre países.

**Gráfico IV.4**

América Latina (10 países): tiempo dedicado al cuidado de la salud de miembros del hogar por la población de 15 años de edad y más, por sexo  
(En horas semanales y porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Repositorio de información sobre uso del tiempo de América Latina y el Caribe.

**Nota:** Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, que impide la comparación entre países, el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias dentro de cada país. Las horas semanales se calculan como el total de horas dedicadas al cuidado de la salud con respecto a la población que participa en esta actividad. La participación en el cuidado de la salud se calcula como el porcentaje de personas que declararon haber participado en estas actividades con respecto al total de la población de 15 años de edad y más de cada sexo. En el caso de las personas dependientes o discapacitadas, además de incluir el tiempo de cuidados de salud directos, se incluye el tiempo dedicado a preparar alimentos especiales, dar de comer, acostar, ayudar a moverse, llevar al baño y vestir. No se incluye estar pendiente mientras se hace otra cosa ni estar pendiente durante la noche. En Costa Rica, el Ecuador y el Perú se dispone de información sobre las horas dedicadas a estar en vela o pendiente de la salud durante la noche. Al incluir esta variable, la participación aumenta entre un 0% y un 2,8% y las horas de cuidado semanales aumentan entre 0,2 y 1,36. En Colombia y Guatemala no se pregunta específicamente por el cuidado de miembros dependientes o con discapacidad.

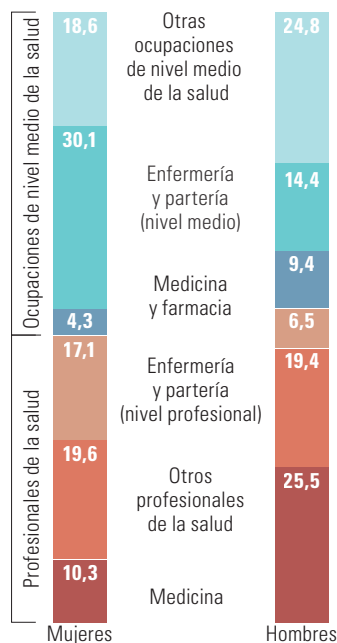
Para formular políticas públicas y crear sistemas integrales de cuidado o fortalecer los ya existentes es importante que los países de la región mejoren la información sobre el tiempo dedicado al cuidado de la salud a nivel urbano y rural. Se debe indagar en la distribución y la intensidad de las distintas actividades relacionadas con este tipo de cuidado, teniendo en cuenta actividades como el suministro de medicamentos, la supervisión, la prestación de tratamientos, la realización de terapias y los servicios de rehabilitación, los cuidados temporales y permanentes, así como el tiempo utilizado para las gestiones, los desplazamientos y el acompañamiento en los centros de salud (Durán, 2006; CEPAL, 2017b). Esto último puede ser crucial, pues la limitación de la movilidad y el tiempo de transporte suelen condicionar la provisión del cuidado.

El sector de la salud se caracteriza por una gran heterogeneidad de la fuerza de trabajo y una marcada segregación ocupacional, que demuestran la existencia y la persistencia de las brechas de género. En 2020, el 75% de las mujeres ocupadas se concentraba en este sector sumamente feminizado, en el que el 72,6% de las personas ocupadas son mujeres y se registra una brecha salarial del 39,2% con respecto a los hombres, la más alta entre los sectores remunerados de la economía del cuidado (véase la infografía IV.3).

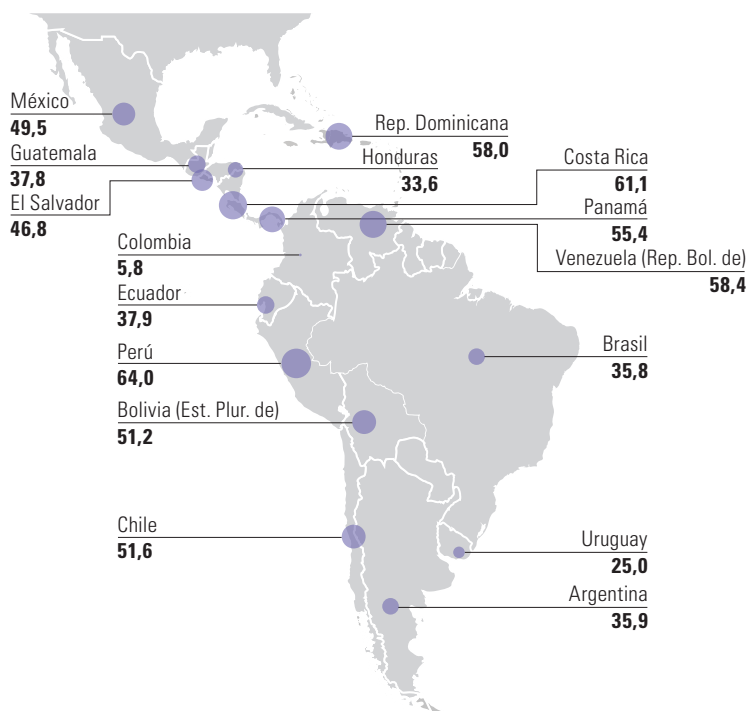
## Infografía IV.3

## América Latina: características laborales del sector de la salud, alrededor de 2020

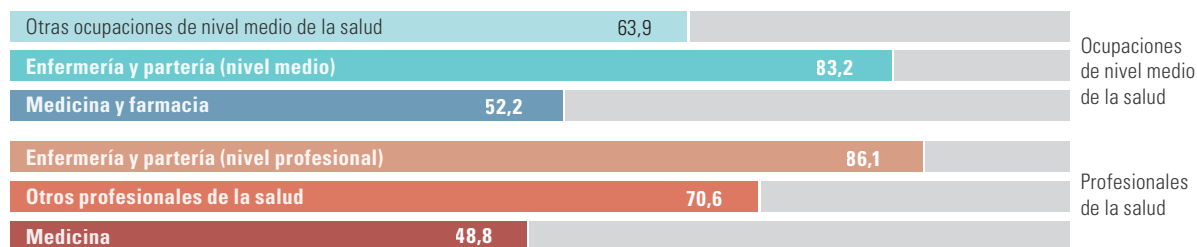
Distribución de las personas ocupadas en los subsectores de la salud, por sexo  
(En porcentajes)



Proporción del empleo público en la salud  
(En porcentajes)



Mujeres empleadas en la salud, por subsector  
(En porcentajes)



Salario promedio por hora, por sexo  
(En dólares a paridad del poder adquisitivo)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

**Nota:** La proporción de empleo público para la rama de actividades de atención de la salud y asistencia social se realizó sobre la base de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU), Rev. 4. Los países considerados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana y Uruguay, con datos de 2020, Honduras y Panamá, con datos de 2019, y Venezuela (República Bolivariana de), con datos de 2014. Las categorías ocupacionales se construyeron sobre la base de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-08), según la desagregación disponible en cada país. Los países considerados para el procesamiento relativo a las ocupaciones son: Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, República Dominicana y Uruguay, con datos de 2020, y Panamá y Honduras, con datos de 2019. Las categorías de profesionales de la salud comprenden: Profesionales de la salud (22), Médicos (221), Profesionales de enfermería y partería (222), Profesionales de medicina tradicional y alternativa (223), Practicantes paramédicos (224), Otros profesionales de la salud (226); Profesionales de nivel medio de la salud (32), Técnicos médicos y farmacéuticos (321), Profesionales de nivel medio de enfermería y partería (322), Profesionales de nivel medio de medicina tradicional y alternativa (323), Otros profesionales de nivel medio de la salud (325).

En las categorías ocupacionales del área de la salud se distinguen dos niveles, a saber: profesionales de la salud y ocupaciones de nivel medio de la salud. Los hombres representan el 51,4% del personal del primer nivel, mientras las mujeres se encuentran mayormente representadas en el segundo, donde constituyen el 53%. El primer nivel comprende a quienes se dedican a la medicina, la enfermería y la partería y a otras ocupaciones profesionales de la salud. El segundo nivel corresponde a las ocupaciones relacionadas con carreras técnicas de medicina, farmacia, enfermería y partería, junto con otras ocupaciones de nivel medio de la salud (véase la infografía IV.3). La distribución detallada por tipo de ocupación muestra que el 25,5% de los hombres empleados en el sector de la salud son profesionales del área de la medicina, en comparación con solo un 10,3% de las mujeres del sector en esta categoría. La mayoría de las mujeres (30,1%) se concentra en las ocupaciones de nivel medio relacionadas con la enfermería y la partería, lo que da cuenta de la estratificación por género en términos de calificación, funciones e ingresos de las ocupaciones en el sector. En efecto, el salario por hora de las y los profesionales de la medicina es en promedio 4,9 veces más alto que el de las personas ocupadas en el nivel medio de enfermería y partería. A su vez, existen brechas de género dentro de cada categoría ocupacional. La más alta se registra en “otras ocupaciones de nivel medio”, en que las mujeres perciben el 84,8% del salario de los hombres (véase la infografía IV.3).

La estratificación de género en las ocupaciones de la salud detallada anteriormente tiene consecuencias en las funciones que las mujeres desempeñan dentro de los sistemas de salud. Pese a la mayor proporción de mujeres en el sector de la salud, estas están subrepresentadas en los puestos de trabajo que comportan liderazgo y toma de decisiones, dado que ocupan menos cargos directivos (solo el 2% de las mujeres en cargos directivos, en comparación con el 3,6% de los hombres) (véase la infografía IV.3). Esto se vuelve más importante en el contexto de la pandemia de COVID-19 pues, considerando la preponderancia de las mujeres en la atención primaria de las personas, es preocupante que no tengan un mayor protagonismo en la toma de decisiones relativas a las medidas sanitarias. La labor diaria de las mujeres y su cercanía con las comunidades las sitúa en una buena posición para detectar el inicio de brotes epidémicos y monitorear la situación de salud en general. Es necesario tener en cuenta a las mujeres en los procesos de toma de decisiones dentro de las instituciones de la salud, rescatando la influencia positiva que pueden tener en el diseño y la implementación de actividades de prevención y atención comunitaria (UNFPA, 2020).

Otra dimensión clave del análisis de las condiciones laborales en el sector de la salud es la distinción entre los diferentes tipos de empleadores, pues esto determina en gran parte el nivel de formalización y el acceso a la protección social de las trabajadoras y los trabajadores. Si bien el trabajo en instituciones públicas o privadas de salud permite un alto nivel de formalización de la fuerza de trabajo, esto no necesariamente implica condiciones decentes para todo el personal. Como se mencionó anteriormente, el sector de la salud se caracteriza por su heterogeneidad y por la existencia de brechas y jerarquías ocupacionales. Estas repercuten negativamente en el personal menos calificado, que debe lidiar con formas contractuales precarias que obstaculizan el acceso a un trabajo decente, sobre todo para los trabajadores y las trabajadoras migrantes (OIT, 2020b). Por otra parte, algunas prestaciones relacionadas con la salud (enfermería, cuidados paliativos, terapias, entre otros) suelen concordarse directamente con los hogares y, en estos casos, el trabajo suele realizarse en condiciones de informalidad e incertidumbre, con acuerdos variables y acceso limitado o nulo a la seguridad social (OIT, 2020b).

Las tendencias en América Latina y el Caribe en torno al trabajo en cuidados sanitarios a domicilio es difusa, pese a que los índices de formalización siguen estando sobre el 80% para la mayoría de las ocupaciones dentro del sector. Dado que el trabajo informal de cuidado de la salud adopta diversas modalidades y comprende la prestación de diversos servicios, es difícil establecer criterios claros para identificar la fuerza de trabajo dedicada a estas actividades (OIT, 2020b). A diferencia de otros actores privados, los proveedores de salud informales no están reconocidos por las leyes nacionales y suelen carecer de una certificación oficial de capacitación en las prestaciones que realizan (Kumah, 2022).

### 3. Condiciones laborales en el sector de la educación

Además de garantizar el derecho a la educación formal, el sistema educativo cumple un papel clave en la provisión del cuidado de la población infantil y adolescente y establece la continuidad del cuidado entre los hogares y los centros educativos. Al tiempo en que las instituciones escolares acogen al estudiantado se suman los servicios de alimentación, atención médica y dental y vacunación, entre otros, que también suelen proveer. Por otra parte, el profesorado no solo desempeña una función formativa y preventiva con respecto al cuidado, sino que también asume una función relevante en el acompañamiento y apoyo emocional y afectivo de niñas, niños y adolescentes.

La disponibilidad de un entorno seguro en que los y las estudiantes estén cuidados, permite que los hogares que incluyen niñas, niños y adolescentes puedan compartir, al menos por algunas horas, las responsabilidades de cuidado. De esta forma, los espacios educativos pueden considerarse un pilar importante de la corresponsabilidad social de los cuidados. Aun así, la región se caracteriza por niveles educativos muy heterogéneos y su relación con los cuidados es objeto de debate. En el caso de los servicios preescolares y de educación primaria, los centros educativos son responsables de cubrir una gran parte de la demanda de cuidados de los niños y las niñas durante la jornada, mientras en los niveles secundario y terciario la intensidad de este tipo de cuidados disminuye y se procura sobre todo brindar espacios seguros para el aprendizaje.

Sin embargo, la cobertura de los servicios de la primera infancia es aún muy baja y depende principalmente del poder adquisitivo de los hogares o de programas dirigidos a los hogares más pobres o a las mujeres en situación de vulnerabilidad (CEPAL, 2017b). En efecto, el acceso a los servicios de cuidado en la primera infancia se encuentra especialmente condicionado por variables socioeconómicas. A un mayor quintil de ingresos de los hogares corresponde una mayor asistencia a los establecimientos educativos en los primeros años de la infancia (véase el cuadro IV.2). Las regiones con una oferta más robusta de servicios de primera infancia presentan elevadas tasas de asistencia escolar. En la Unión Europea (promedio de 27 países), el 10,5% de las y los menores de 2 años y el 36% de las niñas y los niños de 2 años asistían a centros educativos en 2019. Al cumplir los 3 años el porcentaje de asistencia aumenta al 87,9% y a los 4 y 5 años de edad la proporción es del 93,9% (Unión Europea, 2019).

#### Cuadro IV.2

América Latina (18 países, promedio ponderado)<sup>a</sup>: asistencia de niños y niñas menores de 6 años a establecimientos educativos, por edad y quintil de ingresos del hogar, alrededor de 2019  
(En porcentajes)

| Edad \ Quintil | I    | II   | III  | IV   | V    |
|----------------|------|------|------|------|------|
| 0-2 años       | 0,6  | 0,5  | 0,7  | 0,7  | 1,3  |
| 3 años         | 19,5 | 20,7 | 25,5 | 29,5 | 31,1 |
| 4 años         | 40,1 | 42,1 | 47,3 | 49,6 | 48,8 |
| 5 años         | 86,5 | 89,4 | 89,1 | 90,0 | 92,2 |

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Países considerados: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay, Honduras y Panamá, con datos de 2019, México, con datos de 2018, Chile, con datos de 2017, y Guatemala, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de), con datos de 2014.

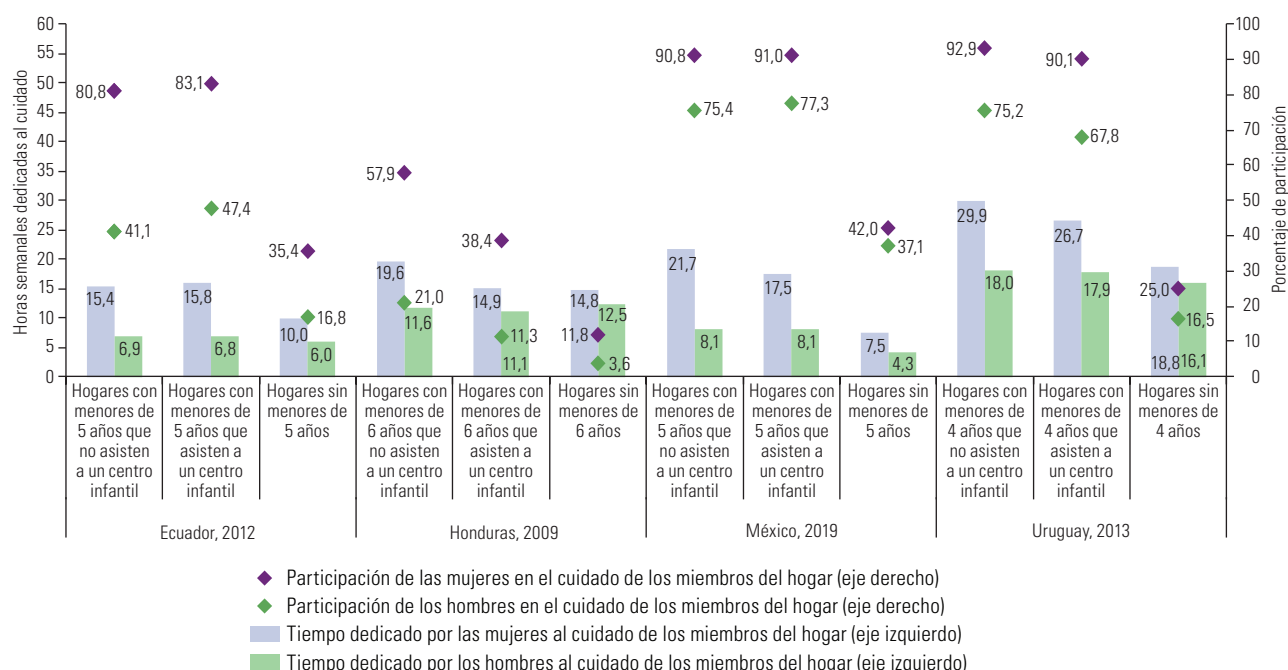
Por otra parte, la educación de las niñas y los niños mayores de 7 años está garantizada por los Estados mediante leyes que disponen la obligatoriedad de asistir a la escuela por un período determinado, que puede variar de un país a otro. En 2020, la educación obligatoria en la mayoría de los países de la región correspondía

a 11 o 12 años de escolarización (UNESCO, 2020)<sup>22</sup>. Para asegurar el derecho a la educación, los Estados tienen el deber de proporcionar una oferta amplia, diversa y de acceso universal. A nivel regional, el porcentaje de niñas y niños de 7 a 12 años (edad que en la mayoría de los países de la región corresponde a la educación primaria) que asistían a centros educativos alcanzaba, en promedio, el 97,8% en 2020 (CEPAL, 2022b).

Cuando las niñas y los niños asisten a un establecimiento educativo o un centro de cuidado, se reduce significativamente el tiempo dedicado a su atención en el hogar. Al observar las diferencias en el tiempo de cuidado entre los hogares donde los niños y las niñas asisten a un establecimiento y los hogares donde no lo hacen, se evidencian las repercusiones que esto tiene en la autonomía de las mujeres. Cuando los niños y las niñas asisten a centros educativos o de estimulación oportuna, se reduce significativamente el tiempo que las mujeres dedican a los cuidados. En el caso de los hombres, debido a los papeles de género tradicionales y la escasa corresponsabilidad con respecto a los cuidados dentro de los hogares, la reducción de tiempo es poco significativa (véase el gráfico IV.5).

#### Gráfico IV.5

América Latina (4 países): tiempo dedicado al cuidado y tasa de participación de la población de 15 años de edad y más, por sexo y según la presencia de niños o niñas en el hogar  
(En horas semanales y porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Repositorio de información sobre uso del tiempo de América Latina y el Caribe.

**Nota:** Dada la heterogeneidad de las fuentes de datos, que impide la comparación entre países, el objetivo de este gráfico es mostrar las tendencias dentro de cada país. Las horas semanales se calculan como el total de horas dedicadas al cuidado con respecto a la población que declara participar en esta actividad. La participación en los cuidados se calcula como el porcentaje de personas que declararon haber participado en estas actividades con respecto al total de la población de 15 años de edad y más de cada sexo. La edad de los niños y las niñas que asisten a centros infantiles se escoge según la edad en la que comienza la obligatoriedad del sistema educativo en cada país. En el caso del Ecuador, se considera asistencia a un centro infantil cuando el niño o la niña va al menos un día al Programa de Desarrollo Infantil.

<sup>22</sup> Anguila, Antigua y Barbuda, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Curaçao, Dominica, Ecuador, Honduras, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, México, Montserrat, Paraguay, Perú, Puerto Rico, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, República Dominicana, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de).

En los hogares del extremo inferior de la distribución del ingreso, la permanencia en la educación secundaria se torna un problema y el fenómeno del abandono escolar obedece a situaciones complejas como el embarazo y la maternidad de niñas y adolescentes, el matrimonio infantil y las uniones tempranas o la asignación de la responsabilidad del cuidado de otros familiares dependientes (UNESCO/COLMEX/CLACSO, 2022). En 2019, el porcentaje de adolescentes de 13 a 19 años que asistieron a centros educativos fue, en promedio, del 75,2% a nivel regional. Se observan variaciones significativas por nivel socioeconómico, pues mientras el 72,4% de la población adolescente del primer quintil asistió a un centro educativo (el 71,1% en el caso de las mujeres y el 73,7% en el caso de los hombres), esa proporción aumenta al 84,3% de los y las adolescentes en el quintil de mayores ingresos (el 86% de las mujeres y el 82,8% los hombres). Además de la marcada brecha socioeconómica, existe una diferencia importante entre las y los adolescentes que viven en zonas urbanas, donde el 77,9% asiste a centros educativos, y sus pares en zonas rurales, donde esa proporción se reduce al 65,7% (CEPAL, 2022b).

El sector de la educación emplea al 9,7% de las mujeres ocupadas en la región y es uno de los sectores más feminizados del mercado laboral, pues las mujeres representan el 69,2% de la población empleada (CEPAL, 2022a). Sin embargo, se trata de un sector heterogéneo, caracterizado por una marcada segmentación ocupacional. La mayor feminización del trabajo en la educación es una característica de los niveles preescolar y primario de la enseñanza, que justamente conllevan labores de cuidado directo más intensas por parte de las educadoras y los educadores. Mientras en los niveles primario y preescolar el 83,4% del cuerpo docente está constituido por mujeres, esa proporción disminuye al 58,8% en el nivel secundario. En el nivel de educación terciario la composición se invierte: la mayor parte de la población docente está constituida por hombres y las mujeres representan el 45,1% del empleo (véase la infografía IV.4).

El 62% de las mujeres empleadas en el sector de la educación se concentra en los niveles preescolar y primario. En otras palabras, la mayor parte de las mujeres ocupadas en la educación trabaja directamente con niños y niñas en la primera infancia y la población infantil (hasta los 12 años aproximadamente) (véase la infografía IV.4). En estos niveles se necesita una gran capacidad para gestionar los procesos de aprendizaje de niñas y niños, atendiendo al mismo tiempo las necesidades afectivas y de cuidado propias de la edad. A pesar de las numerosas exigencias y la preparación profesional que se requiere del cuerpo docente, estos niveles se caracterizan por las remuneraciones más bajas del sector. En efecto, el salario por hora del personal de enseñanza preescolar y primaria representa el 79,2% de la remuneración promedio del profesorado en la enseñanza secundaria y el 48,9% del salario por hora en la enseñanza terciaria<sup>23</sup>.

Las diferencias salariales se manifiestan en un contexto de altos niveles de formalidad e inserción mediante el empleo público. Esto sugiere que, entre otros factores (como los pocos requisitos en materia de certificaciones y formación permanente), existe un factor generalizado de subvaloración de las actividades de enseñanza básica y preescolar, tanto en el sector público como en el privado. La relación entre la formalidad y el acceso al empleo público tiene importantes consecuencias en la manera en que se entiende el papel del Estado como garante de los derechos de acceso a la enseñanza, al cuidado y, al mismo tiempo, al trabajo decente. Esta dinámica no solo muestra la necesidad de fortalecer la inversión pública en la educación, sino también de priorizar el mejoramiento de la provisión de cuidados y la enseñanza en el sector educativo. La mejora de las condiciones laborales de las trabajadoras, principalmente de la enseñanza primaria o básica y preescolar, constituye un elemento clave para lograrlo.

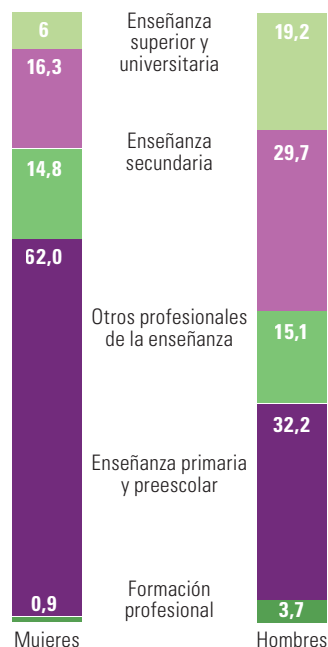
A diferencia de la enseñanza primaria y preescolar, el nivel de educación secundaria representa una proporción mucho más pequeña del empleo femenino en la educación (16,3%) y emplea a la mayor parte de los hombres ocupados en el sector (29,7%). En este nivel se registra la brecha salarial de género más amplia del sector de la educación, pues las mujeres perciben el 82,1% del salario por hora de los hombres (véase la infografía IV.4). Asimismo, se observa que una gran proporción de las y los docentes de este nivel trabajan en establecimientos públicos (80,6%).

<sup>23</sup> Datos de la CEPAL, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

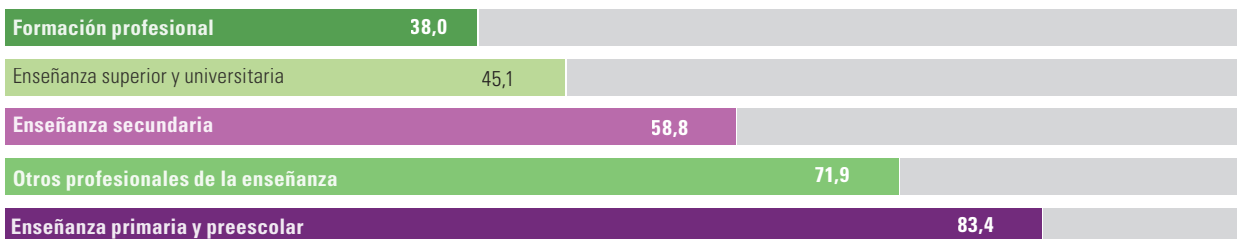
## Infografía IV.4

## América Latina: características laborales del sector de la educación, alrededor de 2020

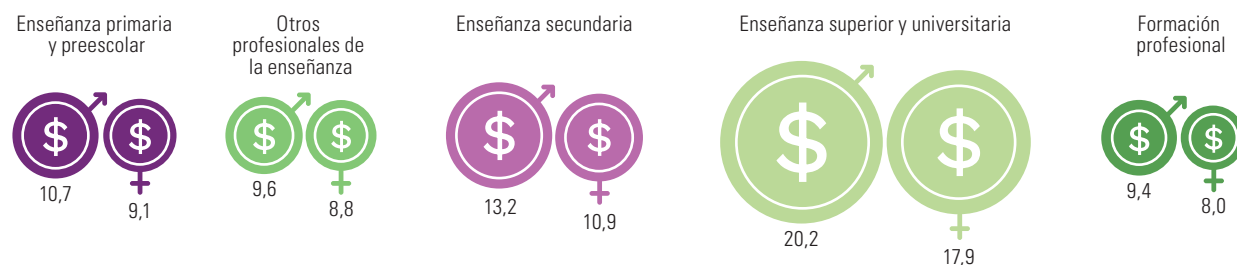
Distribución de las personas ocupadas en los subsectores de la educación, por sexo  
(En porcentajes)



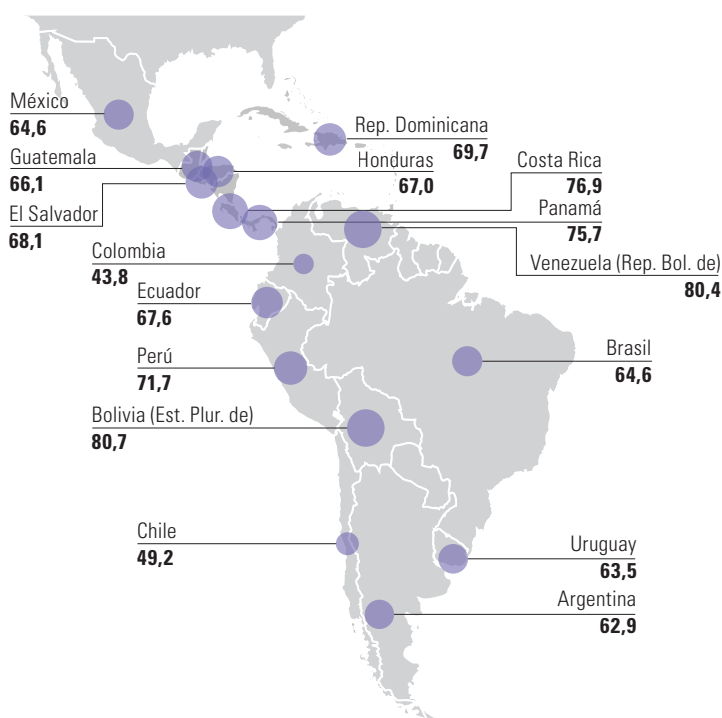
Mujeres empleadas en la educación, por subsector  
(En porcentajes)



Salario promedio por hora, por sexo  
(En dólares a paridad del poder adquisitivo)



Proporción del empleo público en la educación  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

**Nota:** La proporción de empleo público para la rama de la educación se realizó sobre la base de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU), Rev. 4. Los países considerados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, con datos de 2020, Honduras y Panamá, con datos de 2019, y Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de), con datos de 2014. Las categorías ocupacionales se construyeron sobre la base de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-08), según la desagregación disponible en cada país. Los países considerados para el procesamiento relativo a las ocupaciones son: Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, República Dominicana y Uruguay, con datos de 2020, y Panamá y Honduras, con datos de 2019. Se consideran las siguientes categorías: Profesores de la enseñanza (23), Profesores de universidades y de la enseñanza superior (231), Profesores de formación profesional (232), Profesores de enseñanza secundaria (233), Maestros de enseñanza primaria y maestros preescolares (234), Otros profesionales de la enseñanza (235).

El nivel superior de enseñanza tiene menos relación con el cuidado directo de las personas y se diferencia de los demás niveles del sector en términos de participación de las mujeres, nivel de salarios y tipo de establecimiento (público o privado). Mientras en este nivel se ocupa solo el 6,0% de las mujeres, esta proporción llega al 19,2% en el caso de los hombres (véase la infografía IV.4). Asimismo, es el nivel en el que se perciben los mayores salarios del sector de la educación, lo que demuestra que la valoración social de la profesión es mucho mayor si la enseñanza se desempeña desde posiciones académicas. Al igual que los dos niveles descritos anteriormente, la enseñanza superior se caracteriza por altos grados de formalización, pues el 83,5% de las mujeres y el 86,9% de los hombres ocupados realizan el pago de cotizaciones o están afiliados a un sistema de seguridad social<sup>24</sup>. Sin embargo, la incidencia del empleo público en este nivel es mucho menor que en los dos niveles anteriores y el empleo en establecimientos privados adquiere mayor relevancia. El 48,5% de las mujeres trabaja en establecimientos públicos, mientras para los hombres esta participación alcanza el 53,5% (véase la infografía IV.4).

Los mercados laborales tienen un papel protagónico en la vida de las personas. Para comprender los nudos estructurales de la desigualdad de género y avanzar en su transformación es preciso conocer el vínculo entre el tiempo de trabajo remunerado y no remunerado, la manera en que los mercados laborales afectan la rutina de las personas y las normas que perpetúan los estereotipos de género. La construcción de una sociedad del cuidado implica poner la sostenibilidad de la vida en el centro. Para ello los mercados laborales deben tener en cuenta el derecho al descanso, el derecho al cuidado de otros y al autocuidado.

## Bibliografía

- Addati, L., U. Cattaneo y E. Pozzan (2022), *Los cuidados en el trabajo: invertir en licencias y servicios de cuidados para una mayor igualdad en el mundo del trabajo*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Antigua y Barbuda, Dirección de Asuntos de Género (2017), *The Antigua and Barbuda CEDAW Report 2017: preliminary release*, Saint John.
- Barker, G. y otros (2021), *Estado de la paternidad en el mundo: soluciones estructurales para lograr la igualdad en el trabajo de cuidado*, Washington, D.C., Promundo-US.
- (2011), *Evolving Men: Initial Results from the International Men and Gender Equality Survey (IMAGES)*, Washington, D.C./ Río de Janeiro, International Center for Research on Women (ICRW)/Instituto Promundo.
- Batthyány, K., N. Genta y V. Perrotta (2018), *Uso de licencias parentales y roles de género en el cuidado*, Montevideo, Grupo de Investigación de Sociología de Género, Universidad de la República.
- Bidegain, N. y C. Calderón (comps.) (2018), “Los cuidados en América Latina y el Caribe: textos seleccionados 2007-2018”, *Páginas Selectas de la CEPAL* (LC/M.2018/4), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Carrasco, C. (2009), “Tiempos y trabajos desde la experiencia femenina”, *PAPELES de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, N° 108.
- Carrasco, C. y C. Díaz Corral (eds.) (2017), *Economía feminista: desafíos, propuestas, alianzas*, Barcelona, Entrepueblos/Entrepobos/Herriarte.
- Carrasco, C. y E. Tello (2013), “Apuntes para una vida sostenible”, *Tejiendo alianzas para una vida sostenible: consumo crítico, feminismo y soberanía alimentaria*, X. Montagut, C. Murias y L. Vega (coords.), Barcelona, Xarxa de Consum Solidari/Marcha Mundial de las Mujeres.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- (2022b), “Asistencia escolar de ambos sexos por quintiles de ingreso per cápita del hogar, según grupos de edad y área geográfica”, CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es> [fecha de consulta: 31 de mayo de 2022].
- (2021), “La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad”, *Informe Especial COVID-19*, N° 9, Santiago, febrero.
- (2020), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.

<sup>24</sup> Datos de la CEPAL, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

- (2019), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago.
- (2017a), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- (2017b), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- (2014a), *Panorama Social de América Latina, 2014* (LC/G.2635-P), Santiago.
- (2014b), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- CIP-CI/UNICEF (Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2020), *Maternidad y paternidad en el lugar de trabajo en América Latina y el Caribe – políticas para la licencia de maternidad y paternidad y apoyo a la lactancia materna*, Brasilia/Panamá.
- Durán, M. Á. (2018), *La riqueza invisible del cuidado*, Valencia, Publicacions de la Universitat de València.
- (2006), “Propuesta para la construcción de una cuenta satélite de producción de servicios de salud en el sector hogares, en el marco del SCN”, documento presentado en el Taller Internacional sobre Cuentas Satélites de los Hogares: Género y Salud: Midiendo la Contribución del Trabajo no Remunerado de la Mujer en la Salud y el Desarrollo, Santiago, Organización Panamericana de la Salud (OMS), 5 y 6 de junio.
- Esquivel, V. (2011), “La economía del cuidado en América Latina: poniendo a los cuidados en el centro de la agenda”, *Atando Cabos; Deshaciendo Nudos*, N° 2, El Salvador, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Eurofound/OIT (Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo/Organización Internacional del Trabajo), (2019), *Working conditions in a global perspective*, Luxemburgo/Ginebra.
- Future Forum (2022), *Future Forum Pulse Summer Snapshot* [en línea] <https://futureforum.com/pulse-survey/>.
- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) y otros (2022), “Conta-Satélite de Saúde 2010-2019”, *Contas Nacionais*, N° 87.
- Incháustegui, T. (2021), “Sociedad del cuidado y nuevo contrato sexual”, *La Silla Rota*, 4 de julio [en línea] <https://lasillarota.com/opinion/columnas/sociedad-del-cuidado-y-nuevo-contrato-sexual/535751>.
- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos del Ecuador) (2021), “Cuentas Satélite de Salud 2007-2019”, *Boletín Técnico*, N° 01-2021-CSS, mayo.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México) (2021), “Cuenta satélite del sector salud de México 2020”, *Comunicado de Prensa*, N° 768/21.
- IPPF-RHO/Promundo (Federación Internacional de Planificación Familiar-Región del Hemisferio Occidental)/Promundo) (2017), *Estado de la Paternidad: América Latina y Caribe 2017*, Nueva York/Washington, D.C.
- Kumah, E. (2022), “The informal healthcare providers and universal health coverage in low and middle-income countries”, *Globalization and Health*, vol. 18, N° 1, abril.
- Minnotte, K. L. y M. C. Minnotte (2021), “The ideal worker norm and workplace social support among U.S. workers”, *Sociological Focus*, vol. 54, N° 2, abril.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2022), “América Latina y Caribe: políticas de igualdad de género y mercado de trabajo durante la pandemia”, *Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2022*, marzo.
- (2021a), *El trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe, a diez años del Convenio núm. 189*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- (2021b), *Making decent work a reality for domestic workers: progress and prospects ten years after the adoption of the Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189)*, Ginebra.
- (2020a), *Panorama Laboral 2020: América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- (2020b), “La COVID-19 y los trabajadores de los cuidados a domicilio y en instituciones”, *Nota informativa sectorial de la OIT*, Ginebra, octubre.
- (2019), *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*, Ginebra.
- (2018a), *Gender at Work in the Caribbean: Country Report for Saint Lucia*, Puerto España.
- (2018b), *Gender at Work in the Caribbean: Country Report for Antigua and Barbuda*, Puerto España.
- (2017), *Mejora del empleo y las condiciones de trabajo en el ámbito de los servicios de salud*, Ginebra.
- (2011), “Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189)” [en línea] [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C189](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C189).
- ONU-Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2021), *Ganar-Ganar: La Igualdad de Género es un Buen Negocio. Reporte general del programa*, Montevideo.
- (2020), *Whose time to care? Unpaid care and domestic work during COVID-19*, Nueva York [en línea] <https://data.unwomen.org/publications/whose-time-care-unpaid-care-and-domestic-work-during-covid-19>.
- ONU-Mujeres/OIT (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/Organización Internacional del Trabajo) (2021), “Evaluar el impacto de la crisis de la COVID-19 en las mujeres y los hombres, y apoyar una recuperación con perspectiva de género”, *Herramienta de Política*, marzo.

- ONU-Mujeres/OIT/CEPAL (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/ Organización Internacional del Trabajo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19*, Santiago, junio.
- Perrotta, V. (2020), "Las licencias parentales y la corresponsabilidad de género en Uruguay: las políticas, las prácticas y los mandatos de género en tensión", tesis de doctorado en Sociología, Montevideo, Universidad de la República.
- Pineda Duque, J. (2020), "Coronavirus: el sesgo de género en el cuidado", *Pensar la Pandemia*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) [en línea] <https://www.clacso.org/coronavirus-el-sesgo-de-genero-en-el-cuidado/>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2022), "Módulos", Sello de Igualdad de Género [en línea] <https://www.selloigualdadgenero.org/modulos/> [fecha de consulta: 12 de julio de 2022].
- Reid, E. (2015), "Embracing, passing, revealing, and the ideal worker image: how people navigate expected and experienced professional identities", *Organization Science*, vol. 26, N° 4, abril.
- RSM (Red de Solidaridad de la Maquila) (2016), *Cuidado infantil en Centro América: requisitos legales y convenios internacionales*, febrero [en línea] [https://www.maquilasolidarity.org/sites/default/files/attachment/America\\_Central\\_Cuidado\\_infantil\\_Feb\\_2016.pdf](https://www.maquilasolidarity.org/sites/default/files/attachment/America_Central_Cuidado_infantil_Feb_2016.pdf).
- Rudman, L. A. y K. Mescher (2013), "Penalizing men who request a family leave: is flexibility stigma a femininity stigma?," *Journal of Social Issues*, vol. 69, N° 2, junio.
- Steele, C. R. (2019), "The ideal worker norm: why it is more difficult for women to be perceived as highly promotable", *Academy of Management Proceedings*, vol. 2019, N° 1, agosto.
- Stutzin, V. y L. Troncoso (2019), "La agenda heteropatriarcal en Chile: cruces entre política, moral y religión en la lucha contra la 'ideología de género'", *Nomadías*, N° 28, diciembre.
- Subsecretaría de Evaluación Social/PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2021), *Principales resultados de la Primera Medición del Bienestar Social en Chile*, octubre [en línea] <https://www.estudiospnud.cl/informes-desarrollo/principales-resultados-de-la-primera-medicion-del-bienestar-social-en-chile>.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2020), "Sustainable Development Goals: Number of years of compulsory primary and secondary education guaranteed in legal frameworks" [en línea] <http://data.uis.unesco.org/#> [fecha de consulta: 30 de mayo de 2022].
- UNESCO/COLMEX/CLACSO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/El Colegio de México/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales) (2022), *Danzar en las brumas: género y juventudes en entornos desiguales en América Latina y el Caribe* [en línea] <http://danzarenlasbrumas.org/>.
- UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas) (2020), "COVID-19: un enfoque de género. Proteger la salud y los derechos sexuales y reproductivos y promover la igualdad de género", Informe Técnico, marzo [en línea] <https://www.unfpa.org/es/resources/covid-19-un-enfoque-de-genero>.
- Unión Europea (2019), "Pupils in early childhood and primary education by education level and age as % of corresponding age population", Eurostat [en línea] [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EDUC\\_UOE\\_ENRP07\\_\\_custom\\_3036074/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EDUC_UOE_ENRP07__custom_3036074/default/table?lang=en) [fecha de consulta: 7 de julio de 2022].
- Vaca Trigo, I. (2019), "Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario del trabajo", *serie Asuntos de Género*, N° 154 (LC/TS.2019/3), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vaca Trigo, I. y C. Baron (2022), "Descentrar el producto interno bruto (PIB): bienestar, cuidados y tiempo", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/80), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Valenzuela, M. E., M. L. Scuro e I. Vaca Trigo (2020), "Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico remunerado en América Latina", *serie Asuntos de Género*, N° 158 (LC/TS.2020/179), Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Van der Gaag, N. y otros (2019), *State of the World's Fathers: Unlocking the Power of Men's Care*, Washington, D.C., Promundo-US.
- Weissbourd, R. y otros (2020), *How the Pandemic is Strengthening Fathers' Relationships with Their Children*, Making Caring Common Project, junio [en línea] <https://mcc.gse.harvard.edu/reports/how-the-pandemic-is-strengthening-fathers-relationships-with-their-children>.
- Williams, J. C. (2020), "La pandemia ha expuesto la falacia del 'trabajador ideal'", *Harvard Business Review*, 11 de mayo [en línea] <https://hbr.org/2020/05/the-pandemic-has-exposed-the-fallacy-of-the-ideal-worker?language=es>.

## Anexo IV.A1

### Cuadro IV.A1.1

América Latina y el Caribe (36 países y territorios): características de las licencias de maternidad

| País                                 | Tiempo de la licencia<br>(En semanas) | Cobertura                                                                                 | Remuneración<br>(Como porcentaje del salario)     | Financiamiento                                                                                                                         | Trabajadoras potencialmente cubiertas <sup>a</sup><br>(En porcentajes) |
|--------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Venezuela (República Bolivariana de) | 26                                    | Asalariadas que cotizan en la seguridad social <sup>a</sup>                               | 100                                               | Seguridad social                                                                                                                       | 48,2                                                                   |
| Chile                                | 18 <sup>m</sup>                       | Asalariadas y trabajadoras independientes que cotizan en la seguridad social <sup>a</sup> | 100 <sup>j</sup>                                  | Seguridad social                                                                                                                       | 61,7                                                                   |
| Colombia                             | 18 <sup>bm</sup>                      | Asalariadas y trabajadoras independientes que cotizan en la seguridad social <sup>a</sup> | 100                                               | Seguridad social                                                                                                                       | 36,0                                                                   |
| Cuba                                 | 18 <sup>m</sup>                       | Asalariadas que cotizan en la seguridad social <sup>a</sup>                               | 100                                               | Seguridad social                                                                                                                       |                                                                        |
| Paraguay                             | 18 <sup>m</sup>                       | Asalariadas que cotizan en la seguridad social en general <sup>a</sup>                    | 100                                               | Seguridad social                                                                                                                       | 22,5                                                                   |
| Brasil                               | 17 <sup>cm</sup>                      | Asalariadas y trabajadoras independientes que cotizan en seguridad social <sup>a</sup>    | 100                                               | Seguridad social                                                                                                                       | 56,7                                                                   |
| Costa Rica                           | 17                                    | Asalariadas que cotizan en la seguridad social                                            | 100                                               | Sistema contributivo: 50% el empleador, 50% la seguridad social                                                                        | 56,2                                                                   |
| El Salvador                          | 16                                    | Asalariadas que cotizan en la seguridad social                                            | 100                                               | Seguridad social (cubre el 100% para las trabajadoras afiliadas, si no están afiliadas, el empleador debe pagar el 75% por adelantado) | 25,9                                                                   |
| Suriname                             | 16 <sup>dm</sup>                      | Asalariadas que cotizan en la seguridad social                                            | 100                                               | Seguridad social                                                                                                                       |                                                                        |
| Belice                               | 14                                    | Asalariadas que cotizan en la seguridad social                                            | 80 <sup>j</sup>                                   | Seguridad social                                                                                                                       |                                                                        |
| Panamá                               | 14                                    | Asalariadas que cotizan en la seguridad social                                            | 100                                               | Seguridad social o empleador, si la trabajadora no está asegurada                                                                      | 46,8                                                                   |
| Perú                                 | 14 <sup>em</sup>                      | Asalariadas que cotizan en la seguridad social                                            | 100                                               | Seguridad social                                                                                                                       | 17,3                                                                   |
| República Dominicana                 | 14                                    | Asalariadas que cotizan en la seguridad social                                            | 100                                               | Seguridad social                                                                                                                       | 47,8                                                                   |
| Trinidad y Tabago                    | 14                                    | Asalariadas que cotizan en la seguridad social                                            | 100% el primer mes y 50% los siguientes dos meses | Sistema contributivo: el empleador realiza el pago. Los aportes de la seguridad social varían según el ingreso de la trabajadora       |                                                                        |
| Uruguay                              | 14 <sup>fl</sup>                      | Asalariadas y trabajadoras por cuenta propia que cotizan en la seguridad social           | 100                                               | Seguridad social                                                                                                                       | 61,2                                                                   |
| Anguila                              | 13                                    | Asalariadas que cotizan en la seguridad social                                            | 100                                               | Seguridad social                                                                                                                       |                                                                        |
| Antigua y Barbuda                    | 13                                    | Asalariadas que cotizan en la seguridad social                                            | 60                                                | Seguridad social                                                                                                                       |                                                                        |
| Argentina <sup>g</sup>               | 13 <sup>h</sup>                       | Asalariadas que cotizan en la seguridad social                                            | 100                                               | Seguridad social                                                                                                                       | 46,4                                                                   |
| Bolivia (Estado Plurinacional de)    | 13                                    | Asalariadas que cotizan en la seguridad social                                            | 90                                                | Seguridad social                                                                                                                       | 15,8                                                                   |
| Saint Kitts y Nevis                  | 13                                    | Asalariadas que cotizan en la seguridad social                                            | 65                                                | Seguridad social                                                                                                                       |                                                                        |
| San Vicente y las Granadinas         | 13                                    | Asalariadas que cotizan en la seguridad social                                            | 65                                                | Seguridad social                                                                                                                       |                                                                        |

| País                      | Tiempo de la licencia<br>(En semanas) | Cobertura                                                   | Remuneración<br>(Como porcentaje del salario) | Financiamiento                                                  | Trabajadoras potencialmente cubiertas <sup>a</sup><br>(En porcentajes) |
|---------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Santa Lucía               | 13                                    | Asalariadas que cotizan en la seguridad social              | 65                                            | Seguridad social                                                |                                                                        |
| Islas Vírgenes Británicas | 13                                    | Asalariadas que cotizan en la seguridad social              | 66,7 <sup>i</sup>                             | Seguridad social                                                |                                                                        |
| Bahamas                   | 12                                    | Asalariadas que cotizan en la seguridad social              | 100                                           | Seguridad social                                                |                                                                        |
| Barbados                  | 12                                    | Asalariadas que cotizan en la seguridad social              | 100 <sup>j</sup>                              | Seguridad social                                                |                                                                        |
| Dominica                  | 12                                    | Asalariadas que cotizan en la seguridad social              | 60                                            | Seguridad social                                                |                                                                        |
| Ecuador                   | 12 <sup>m</sup>                       | Asalariadas que cotizan en la seguridad social              | 100                                           | Sistema contributivo: 75% la seguridad social                   | 24,1                                                                   |
| Granada                   | 12                                    | Asalariadas que cotizan en la seguridad social              | 65                                            | Seguridad social                                                |                                                                        |
| Guatemala                 | 12                                    | Asalariadas que cotizan en la seguridad social <sup>a</sup> | 100                                           | Seguridad social                                                | 17,8                                                                   |
| Guyana                    | 12                                    | Asalariadas que cotizan en la seguridad social              | 70                                            | Seguridad social                                                |                                                                        |
| Haití                     | 12                                    | Asalariadas que cotizan en la seguridad social              | 100                                           | Seguridad social                                                |                                                                        |
| Jamaica                   | 12 <sup>k</sup>                       | Asalariadas que cotizan en la seguridad social              | 100                                           | Empleador                                                       |                                                                        |
| México                    | 12 <sup>m</sup>                       | Asalariadas que cotizan en la seguridad social <sup>a</sup> | 100                                           | Seguridad social, empleador si la trabajadora no está asegurada | 29,3                                                                   |
| Nicaragua                 | 12                                    | Asalariadas que cotizan en la seguridad social              | 100                                           | Sistema contributivo: 60% la seguridad social, 40% el empleador | 26,0                                                                   |
| Honduras                  | 10                                    | Asalariadas que cotizan en la seguridad social              | 100                                           | Sistema contributivo: 2/3 la seguridad social, 1/3 el empleador | 14,2                                                                   |
| Puerto Rico               | 8 <sup>l</sup>                        | Asalariadas que cotizan en la seguridad social              | 100                                           | Seguridad social                                                |                                                                        |

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, “Leyes de cuidado” [en línea] <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-cuidado>; L. Addati, U. Cattaneo y E. Pozzan, *Los cuidados en el trabajo: invertir en licencias y servicios de cuidados para una mayor igualdad en el mundo del trabajo*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2022; para las trabajadoras potencialmente cubiertas: Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

**Nota:** Las trabajadoras potencialmente cubiertas se calculan sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) en torno al último dato disponible antes de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). En el caso de la Argentina, el Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana, los datos corresponden a 2019, en el de México a 2018, en el de Chile a 2017, y en el de Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de) a 2014.

<sup>a</sup> El derecho también se aplica a las madres adoptantes.

<sup>b</sup> Las primeras 12 semanas son exclusivas para la madre y las 6 siguientes pueden distribuirse entre la madre y el padre.

<sup>c</sup> Extensión a 25 semanas para las trabajadoras del sector público federal y las empresas que participan en el programa Empresa Ciudadana.

<sup>d</sup> 24 semanas por embarazo múltiple.

<sup>e</sup> 30 días adicionales por nacimiento de hijo o hija con discapacidad o por parto múltiple.

<sup>f</sup> 13 semanas para las trabajadoras del sector público.

<sup>g</sup> El 3 de mayo de 2022 se presentó al Congreso de la Argentina un proyecto de ley para crear un Sistema Integral de Políticas de Cuidados, que propone el aumento de la licencia de maternidad a 18 semanas.

<sup>h</sup> 10 días más por el nacimiento de un tercer hijo o hija y 180 días por el nacimiento de hijo o hija con discapacidad.

<sup>i</sup> Las trabajadoras del sector público pueden optar por semanas extra hasta 12 semanas.

<sup>j</sup> Con un valor máximo.

<sup>k</sup> Solo 8 semanas son remuneradas.

<sup>l</sup> Una vez finalizada la licencia de maternidad, el padre o la madre puede optar por una licencia de medio tiempo hasta que el hijo o la hija cumpla 6 meses. El medio tiempo de licencia está financiado por la seguridad social.

<sup>m</sup> Se permite la transferencia al padre en situaciones excepcionales.

## Anexo IV.A2

### Cuadro IV.A2.1

América Latina y el Caribe (33 países y territorios): permiso de paternidad (posnatal para el padre) remunerado<sup>a</sup>

| País                                                                                                                                                                           | Tiempo de la licencia<br>(En días)                               | Cobertura                                                                                          | Financiamiento                                                                    | Trabajadores<br>potencialmente cubiertos<br>(En porcentajes) |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| Islas Vírgenes Británicas                                                                                                                                                      | 30                                                               |                                                                                                    |                                                                                   |                                                              |
| Colombia                                                                                                                                                                       | 14                                                               | Asalariados formales y trabajadores independientes que cotizan en la seguridad social <sup>b</sup> | Seguridad social                                                                  | 36,2                                                         |
| Paraguay                                                                                                                                                                       | 14                                                               | Asalariados formales                                                                               | Empleador                                                                         | 23,1                                                         |
| Venezuela (República Bolivariana de)                                                                                                                                           | 14                                                               | Asalariados formales <sup>b</sup>                                                                  | Seguridad social                                                                  | 38,3                                                         |
| Uruguay                                                                                                                                                                        | 13 (sector privado),<br>10 (sector público)                      | Asalariados formales <sup>b</sup>                                                                  | Sistema mixto: sector privado (3 días el empleador y 10 días la seguridad social) | 61,0                                                         |
| Ecuador                                                                                                                                                                        | 10                                                               | Asalariados formales <sup>b</sup>                                                                  | Empleador                                                                         | 28,5                                                         |
| Perú                                                                                                                                                                           | 10                                                               | Asalariados formales                                                                               | Empleador                                                                         | 23,1                                                         |
| Costa Rica                                                                                                                                                                     | 8<br>(2 por semana durante el primer mes después del nacimiento) | Asalariados formales <sup>b</sup>                                                                  | Sistema mixto (50% la seguridad social y 50% el empleador)                        | 58,5                                                         |
| Suriname                                                                                                                                                                       | 8                                                                | Asalariados formales <sup>b</sup>                                                                  | Seguridad social                                                                  |                                                              |
| Chile <sup>c</sup>                                                                                                                                                             | 5                                                                | Asalariados formales <sup>bd</sup>                                                                 | Empleador                                                                         | 62,9                                                         |
| Brasil                                                                                                                                                                         | 5 <sup>e</sup>                                                   | Asalariados formales <sup>b</sup>                                                                  | Empleador                                                                         | 49,3                                                         |
| México                                                                                                                                                                         | 5                                                                | Asalariados formales <sup>bd</sup>                                                                 | Empleador                                                                         | 32,7                                                         |
| Nicaragua                                                                                                                                                                      | 5                                                                | Asalariados formales                                                                               | Empleador                                                                         | 19,4                                                         |
| Bolivia (Estado Plurinacional de)                                                                                                                                              | 3                                                                | Asalariados formales                                                                               | Empleador                                                                         | 18,4                                                         |
| El Salvador                                                                                                                                                                    | 3                                                                | Asalariados formales <sup>b</sup>                                                                  | Empleador                                                                         | 31,0                                                         |
| Panamá                                                                                                                                                                         | 3                                                                | Asalariados formales                                                                               | Empleador                                                                         | 45,4                                                         |
| Argentina                                                                                                                                                                      | 2                                                                | Asalariados formales                                                                               | Empleador                                                                         | 49,1                                                         |
| Guatemala                                                                                                                                                                      | 2                                                                | Asalariados formales                                                                               | Empleador                                                                         | 16,9                                                         |
| República Dominicana                                                                                                                                                           | 2                                                                | Asalariados formales                                                                               | Empleador                                                                         | 38,4                                                         |
| <b>No tienen permiso posnatal para el padre:</b>                                                                                                                               |                                                                  |                                                                                                    |                                                                                   |                                                              |
| Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Cuba <sup>f</sup> , Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tabago |                                                                  |                                                                                                    |                                                                                   |                                                              |

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, “Leyes de cuidado” [en línea] <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-cuidado>; L. Addati, U. Cattaneo y E. Pozzan, *Los cuidados en el trabajo: invertir en licencias y servicios de cuidados para una mayor igualdad en el mundo del trabajo*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2022; para los trabajadores potencialmente cubiertos: Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

**Nota:** Los trabajadores potencialmente cubiertos se calculan sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) en torno al último dato disponible previo antes de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). En el caso de la Argentina, el Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana, los datos corresponden a 2019, en el de México a 2018, en el de Chile a 2017, y en el de Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de) a 2014.

<sup>a</sup> En las Bahamas y las Islas Vírgenes Británicas se otorga el permiso pero sin remuneración.

<sup>b</sup> El derecho también se aplica a los padres adoptantes.

<sup>c</sup> Existe permiso parental.

<sup>d</sup> El derecho también se aplica a los padres del mismo sexo.

<sup>e</sup> Extensión a 20 días para las empresas que participan en el programa de Empresa Ciudadana.

<sup>f</sup> Derecho a compartir con la madre una vez concluida la licencia de maternidad (12 semanas después del parto) el cuidado del hijo o la hija hasta el primer año de vida.



## CAPÍTULO

# V

# Los desafíos macroeconómicos y mundiales para una sociedad del cuidado

## Introducción

- A. Los vínculos del comercio internacional, la estructura productiva y la autonomía económica de las mujeres en un contexto incierto
- B. Los desafíos estructurales y coyunturales de la política fiscal para la igualdad

## Bibliografía

## Anexo V.A1



## Introducción

El escenario mundial se perfila por los impactos sociales y económicos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Tras la profunda contracción económica experimentada, América Latina y el Caribe enfrenta un proceso de recuperación lenta y desigual<sup>1</sup>. En 2022 surgieron nuevos factores de inestabilidad a causa de la guerra entre la Federación de Rusia y Ucrania, cuyas consecuencias se reflejan directamente en el comercio internacional e indirectamente en la actividad mundial y la dinámica de los principales socios comerciales de la región: Estados Unidos, China y la Unión Europea. Este conflicto plantea nuevos obstáculos y mayores niveles de incertidumbre respecto de la dinámica del comercio internacional de la región, al tiempo que se impone como un nuevo choque externo a la tendencia de debilitamiento del proceso de globalización como motor del crecimiento (CEPAL, 2022b).

Los impactos asociados a la pandemia y los derivados de la guerra, al igual que las probabilidades de recuperación, no se distribuyen de forma equitativa entre países, regiones ni sectores, y tampoco entre hombres y mujeres. Los efectos indirectos de la guerra han agudizado los problemas inflacionarios debido al incremento de los precios de los hidrocarburos, de algunos metales y de los alimentos, situación que puede generar dificultades para satisfacer las necesidades alimentarias de la población. El aumento del costo de vida, producto de los altos niveles de inflación, tiene especial incidencia en las mujeres, que se encuentran sobrerrepresentadas entre las personas en situación de pobreza, desempleadas y con menores ingresos (CEPAL, 2022b). Las crecientes demandas de cuidados como consecuencia de la pandemia y del contexto económico adverso se trasladan a los hogares, y en particular a las mujeres que los componen. Esto genera desafíos adicionales para superar la rígida división sexual del trabajo y la injusta organización social de los cuidados en América Latina y el Caribe.

Además, las asimetrías entre los países desarrollados y en desarrollo son cada vez más evidentes, por ejemplo, en el espacio de políticas y en su capacidad de respuesta para implementar políticas orientadas a hacer frente a las múltiples crisis y choques externos, y a poder impulsar procesos de recuperación con igualdad y sostenibilidad. El grado de exposición de los países de América Latina y el Caribe a los vaivenes del comercio internacional, a las fluctuaciones de los precios de los bienes primarios y a la volatilidad de los mercados financieros ha quedado demostrado con claridad<sup>2</sup>. Los efectos de este conjunto de factores difieren por subregiones y países (por ejemplo, auge de precios de los alimentos y las materias primas, y estrategias de deslocalización cercana muy influidas por factores de proximidad geográfica). Entre los elementos en común que afectan a los países se destacan el aumento de la incertidumbre y sus efectos sobre la inversión en un contexto regional desafiante para la recuperación económica (CEPAL, 2022b).

Las asimetrías entre países también son visibles en lo que se refiere a la degradación ambiental y al cambio climático. La crisis ambiental a nivel mundial se expresa de forma diferenciada en América Latina y el Caribe, en donde se constata una alta degradación de los recursos naturales como consecuencia del modelo de desarrollo dominante caracterizado por su especialización productiva en bienes de baja intensidad tecnológica e intensivos en recursos naturales. En este contexto, el cambio climático presenta una doble asimetría, ya que los países y grupos sociales más ricos son los que generan más emisiones y los que más se han beneficiado de las actividades que las producen. Al mismo tiempo, son los que tienen más capacidad para defenderse de los efectos del cambio climático. Los países y grupos sociales más pobres, por el contrario, son los que menos emiten y los que sufren con más intensidad las consecuencias y tienen menos recursos para enfrentar los impactos del cambio climático y la degradación ambiental (CEPAL, 2020a).

<sup>1</sup> Según las estimaciones de la CEPAL, se prevé un crecimiento promedio del 2,7% para la región. Las economías de América del Sur crecerán un 2,6%, las de Centroamérica incluido México un 2,5%, mientras que las del Caribe crecerían un 4,7% (sin incluir Guyana) (CEPAL, 2022a).

<sup>2</sup> Las proyecciones sobre el comercio exterior de América Latina y el Caribe en 2022 se ven afectadas por este nuevo escenario de mayores precios. La CEPAL prevé una expansión del 23% tanto de las exportaciones como de las importaciones. Prácticamente la totalidad de dicha expansión obedece a los mayores precios de las respectivas canastas, mientras que el crecimiento de los volúmenes exportados e importados registra una significativa desaceleración respecto de 2021 (CEPAL, 2022a y 2022b).

La recuperación se vislumbra como desigual en un escenario incierto en el que se evidencian y agudizan los desafíos históricos vinculados al patrón de especialización productiva y comercial que enfrenta la región y la profundización de los nudos estructurales de la desigualdad de género, con un incremento de la pobreza de las mujeres y de las desigualdades de género en los mercados laborales y en la organización social de los cuidados, entre otros.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha destacado que la región se caracteriza por su alto nivel de endeudamiento y acceso limitado a mercados de capital y a fondos concesionales. A esto se suma un espacio fiscal insuficiente y reducido, exposición a la volatilidad de los precios internacionales y a las dinámicas del comercio internacional, alta heterogeneidad estructural<sup>3</sup> y poca innovación, además de una baja integración regional comercial que pueda impulsar encadenamientos productivos intensivos en empleo de calidad, en particular para las mujeres.

Estos factores tienen implicancias en la precarización de las condiciones de vida de las mujeres. A diferencia de lo ocurrido en crisis anteriores, en la actual se produjo un marcado descenso de la participación laboral, principalmente de las mujeres, asociado a las restricciones de movilidad, la contracción en sectores con alta participación femenina y el cierre de centros educativos y de cuidados. Esto hizo que aumentara la carga de trabajo no remunerado y de cuidados, especialmente para las mujeres (CEPAL, 2021e; Bidegain, Scuro y Vaca Trigo, 2020). En la crisis del COVID-19, como en otras crisis, frente a la ausencia de políticas macroeconómicas con enfoque de género y financiamiento adicional para las crecientes demandas provocadas por la pandemia, el trabajo no remunerado de las mujeres termina siendo la principal fuente de amortiguación de los choques.

La interdependencia entre los procesos productivos y de reproducción social, así como entre las personas, pone de relieve la necesidad de repensar el modelo de desarrollo dominante. En este sentido, en el seno de la CEPAL, los Gobiernos de la región coinciden en que es urgente implementar un cambio en el estilo de desarrollo para avanzar hacia una sociedad del cuidado. En el plano de la política pública, el desafío consiste en incorporar un enfoque de género en las políticas macroeconómicas, comerciales y de desarrollo, reconociendo y redistribuyendo los cuidados.

En este capítulo se introducen elementos sobre algunos de los desafíos vinculados a la dinámica macroeconómica y comercial para impulsar procesos de recuperación con igualdad de género en el corto plazo y para transitar hacia la sociedad del cuidado en la región. En la sección A se presentan algunos retos vinculados a la participación laboral de las mujeres en el marco de estructuras productivas y patrones comerciales poco diversificados y se enfatiza la necesidad de reorientar el comercio hacia sectores clave para la sostenibilidad de la vida. En la sección B se destacan algunos de los desafíos estructurales de la política fiscal y los derivados de la pandemia de COVID-19 y del contexto actual, al tiempo que se señalan sus implicancias en materia de género. Por último, se pone énfasis en la necesidad de invertir estratégicamente en políticas de igualdad de género y de cuidados como llave para lograr una recuperación con igualdad y sostenibilidad.

## A. Los vínculos del comercio internacional, la estructura productiva y la autonomía económica de las mujeres en un contexto incierto

Cabe destacar que el entorno macroeconómico y los vaivenes de la economía mundial y de los precios internacionales afectan la dinámica del comercio en la región. Los impactos de la apertura comercial son específicos para cada país, dependen de los contextos socioeconómicos y políticos, y varían a corto y largo

<sup>3</sup> La heterogeneidad estructural que caracteriza a la periferia se define como una situación en la que existen amplias diferencias en los niveles de productividad del trabajo en los distintos sectores de la economía y entre ellos. Estas diferencias son lo suficientemente marcadas como para segmentar con claridad el sistema productivo y el mercado de trabajo en capas diversas, en las que las condiciones tecnológicas y de remuneración son muy asimétricas. Además de esta brecha interna, las economías latinoamericanas también están marcadas por una brecha externa, es decir, las economías del centro innovan y difunden tecnología en su tejido productivo más rápido de lo que las economías de América Latina y el Caribe son capaces de absorber, imitar, adaptar o innovar (Cimoli y Porcile, 2013; CEPAL, 2010).

plazo. Los países tienen diferentes estructuras productivas, del mercado laboral y de organización social de los cuidados, así como diferentes estrategias de apertura comercial. Además, se insertan de distinta forma en las cadenas globales y regionales de valor, integran diferentes bloques y tienen distintos socios comerciales. Estos factores son clave para realizar análisis situados sobre desigualdades de género vinculadas a las dinámicas del comercio internacional.

La relación entre las desigualdades de género y el comercio internacional es bidireccional (Van Staveren y otros, 2007; Fontana, 2016). Por una parte, desde la literatura especializada, y en particular desde los estudios feministas, se ha afirmado que las desigualdades de género pueden afectar el desempeño comercial de los países. Ello se debe a la inserción de las mujeres en condiciones desiguales en los mercados laborales, ya sea porque reciben salarios menores que los hombres o por las condicionantes que les impone la segregación laboral de género, tanto horizontal como vertical. Según algunos estudios, la brecha salarial, es decir, el diferencial de salarios que perciben las mujeres respecto de los hombres, puede constituirse en un incentivo para reducir los costos laborales y servir como estrategia para aumentar la competitividad de las exportaciones (Seguino, 2000; Standing, 1989 y 1999; Tejani y Milberg, 2016; Fontana, 2016). En el caso de las mujeres empresarias, su acceso desigual a los recursos productivos, el financiamiento, la tecnología y las redes de información limitan sus posibilidades de aprovechar las ventajas competitivas del comercio internacional y así poder expandir sus negocios más allá de sus países.

Por otra parte, los cambios en la estructura de las exportaciones, las importaciones y la producción de los países, así como en los precios y el volumen de los productos y servicios comercializados, pueden tener efectos positivos o negativos en hombres y mujeres. El signo de estos efectos también depende, al menos en parte, de las posiciones en que se ubiquen como agentes económicos, es decir, trabajadores o trabajadoras, consumidores o consumidoras, empresarios o empresarias y responsables (o no) del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Además, los efectos varían entre distintos grupos de mujeres de acuerdo con la intersección entre desigualdades de género y desigualdades por razón de edad, condición étnico-racial, nivel educativo y de ingreso, territorio y demás (CEPAL, 2019a; Fontana, 2016, citado en 2021d).

Desde la CEPAL se ha contribuido al análisis de este fenómeno y se destaca que el comercio, la igualdad de género y la autonomía de las mujeres están relacionados y dependen, en gran medida, de la intersección entre la especialización productiva y exportadora y la segregación laboral de género. El patrón de especialización de exportaciones de América Latina y el Caribe, la segregación laboral de género y la rígida división sexual del trabajo han condicionado la forma de inserción de las mujeres en el comercio exterior.

## 1. Los límites de la especialización comercial y productiva para transitar hacia una sociedad del cuidado

Los desafíos estructurales de la región vinculados al patrón de especialización productiva y de inserción internacional se combinan con los retos impuestos por los impactos de la pandemia de COVID-19 y de la guerra en Ucrania, en un contexto caracterizado por una creciente incertidumbre, con bajo crecimiento y alta inflación.

El objetivo de transitar hacia una sociedad del cuidado implica poner en el centro el concepto de la sostenibilidad de la vida. Desde las propuestas de la economía feminista, la sostenibilidad de la vida refiere a la importancia de descentrar los mercados y de debatir sobre nuevas estructuras de producción y de consumo, respetuosas con el medio ambiente y destinadas a satisfacer las necesidades de las personas. Se pretende conseguir una economía al servicio de las personas —y no al revés, como sucede actualmente—, que posibilite sociedades más humanas, equitativas y respetuosas con el medio ambiente (Carrasco Bengoa y Díaz Corral, 2017).

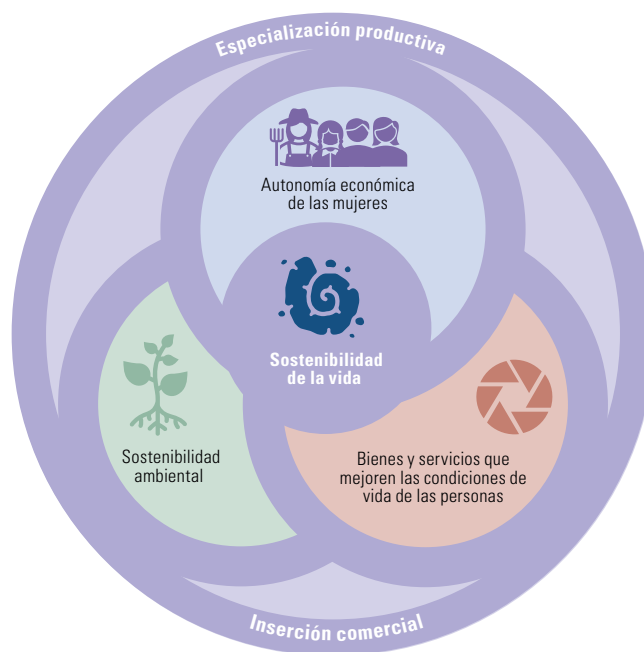
Tener como horizonte la sociedad del cuidado implica analizar cómo la estructura productiva y exportadora de los países de la región contribuye —o no— a ese objetivo. La estructura productiva, por tanto, debería orientarse hacia sectores que contribuyan a la sostenibilidad de la vida, que sean más intensivos en conocimientos, en empleos de calidad y oportunidades económicas para las mujeres, y bajos en emisiones de carbono. Además, se debe apuntar a contribuir al intercambio de bienes y servicios que mejoren las condiciones de vida de las personas y al cierre de las brechas de desigualdad.

Desde el enfoque de la sostenibilidad, se reconoce la ecoddependencia así como la interdependencia entre las personas y el ambiente. En este sentido, es clave identificar las huellas ambientales asociadas al comercio internacional y sus efectos en relación con temas como las emisiones de carbono, el agua, la deforestación y la producción y el consumo de energía. Estas huellas engloban los impactos causados por la extracción de materias primas, su procesamiento y la distribución de productos para el consumo. Entre otros impactos, el comercio internacional de productos agrícolas, por ejemplo, que es muy importante para algunos países de la región<sup>4</sup>, está asociado a cambios en la dinámica del uso de la tierra, lo que genera deforestación y pérdida de biodiversidad, y mayores emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) vinculadas a la producción, el transporte y el consumo de bienes (Olmos, 2019).

Desde una mirada que promueva la autonomía económica de las mujeres, el grado de diversificación de las estructuras productivas y exportadoras de la región incide sobre la generación de empleos y oportunidades económicas para las mujeres en ocupaciones que exijan mayores niveles de calificación y tengan mejores condiciones laborales (véase el diagrama V.1).

#### Diagrama V.1

Vínculo entre especialización productiva, inserción comercial, autonomía económica de las mujeres y sostenibilidad de la vida



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Es importante enfatizar que la mayor precariedad de las mujeres en el mercado laboral es consecuencia de la interacción entre la injusta organización social del cuidado, la división sexual del trabajo y los otros nudos estructurales de la desigualdad. Por ello, identificar las tensiones entre trabajo remunerado y no remunerado en el empleo exportador resulta fundamental para que el comercio internacional pueda contribuir a la igualdad de género.

Respecto del vínculo entre el tiempo de trabajo remunerado en las actividades asociadas al comercio internacional y el trabajo no remunerado doméstico y de cuidados en los hogares, se señala la existencia de tensiones que dificultan el desempeño laboral y comercial de las mujeres. Algunos estudios indican que las trabajadoras y empresarias vinculadas a sectores exportadores encuentran desafíos adicionales a la hora de compatibilizar las exigencias del cuidado y del trabajo remunerado en función de los tiempos y la dinámica de la demanda de los mercados internacionales. Por ejemplo, en el caso de las trabajadoras temporeras de la industria agroexportadora en Chile, el tiempo de cosecha y empaque coincide con los meses de vacaciones

<sup>4</sup> Como la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay (CEPAL, 2021f).

escolares. Frente a la escasa disponibilidad de servicios de cuidado, las trabajadoras con hijos e hijas a cargo deben resolver la tensión entre el trabajo remunerado y no remunerado y de cuidados a través de redes de parentesco, vecinales o de cuidados pagados de manera informal (Willson y Caro, 2010). Al analizar el impacto del comercio de bienes en el Uruguay sobre el empleo de mujeres y hombres en el sector lácteo entre 2003 y 2005, Azar, Espino y Salvador (2008) destacan que, si bien se registró un aumento de la participación de las mujeres en actividades remuneradas y asalariadas, no se constata una redistribución del trabajo no remunerado entre hombres y mujeres en los hogares acorde con esta mayor inserción laboral femenina.

Por otra parte, algunos organismos de promoción comercial en países como Chile y el Uruguay han identificado, a través de distintos estudios, que la sobrecarga de trabajo no remunerado y de cuidados que enfrentan las mujeres empresarias y emprendedoras constituye un obstáculo para su participación en el comercio internacional. Según una encuesta realizada a mujeres que participan en el programa Mujer Exporta de Chile, la mitad de las empresarias exportadoras considera que la compatibilización de las labores empresariales con actividades no remuneradas dificulta el proceso de internacionalización de la empresa (DIRECON/ProChile, 2019).

Es importante señalar que con la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los acuerdos de la Agenda Regional de Género se pone énfasis en que el comercio internacional, más que un fin en sí mismo, es un medio para impulsar el desarrollo sostenible. Por ello, es clave analizar algunas de las características de la participación de las mujeres en el comercio internacional y proponer las acciones de política que permitan que el comercio sea un puente que conduzca a la sociedad del cuidado.

## 2. Los desafíos de la participación laboral de las mujeres en el marco de los patrones de especialización comercial de los países de América Latina y el Caribe

Uno de los principales desafíos para avanzar hacia una recuperación transformadora y transitar hacia una sociedad del cuidado refiere a la necesidad de diversificar la estructura productiva y comercial de los países de la región en sectores que contribuyan a generar más y mejores oportunidades de empleo para las mujeres y a su autonomía económica. América Latina y el Caribe se caracteriza por la heterogeneidad estructural en el ámbito económico, productivo y comercial. Esto se intersecta con la segregación laboral de género y la rígida división sexual del trabajo, y tiene efectos específicos en el tipo de inserción de las mujeres en el trabajo remunerado y, en particular, en sectores asociados al comercio internacional.

Por tanto, el patrón de especialización productiva y exportadora incide en la cantidad de empleo, tanto para las mujeres como para los hombres (CEPAL, 2021d). Las estrategias de especialización de las exportaciones en productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales o intensivas en mano de obra en América Latina y el Caribe no han sido suficientes para diversificar la canasta exportadora de la región hacia sectores más intensivos en conocimiento, tecnología y generación de empleo de calidad, en particular para las mujeres (CEPAL, 2019a).

El modelo extractivista en la región se basa en las llamadas “ventajas comparativas estáticas”<sup>5</sup>. Se consideran “ventajas estáticas” porque se basan en la dotación de recursos naturales o son intensivas en mano de obra con escasa calificación o bajos salarios. Es imprescindible analizar cómo las desigualdades de género presentes en los mercados laborales afectan la competitividad de los países y las estrategias de comercio internacional. Desde la economía feminista heterodoxa se ha destacado que las mujeres pueden constituirse en “fuente de ventajas comparativas” cuando participan en el comercio internacional en situaciones de discriminación, como trabajadoras familiares no remuneradas, trabajadoras a domicilio o asalariadas en empleos de baja calidad y escasa protección social (Elson, Grown y Çağatay, 2007). En este sentido, los Gobiernos de la región acordaron actuar de forma coordinada a nivel regional, evitando la competencia nociva entre países, a fin de impedir que

<sup>5</sup> Según la teoría liberal del comercio, las ventajas comparativas se refieren a la capacidad de un país de exportar bienes o servicios en cuya producción utiliza relativamente menos insumos (capital o recursos humanos) o a un costo menor (intensivo en mano de obra no calificada) que algún otro país (Helpman, 2011).

los factores como la reducción de los salarios y las desigualdades de género sean variables de ajuste para aumentar las exportaciones y atraer inversiones (CEPAL, 2020c). Esto contribuiría también a transitar desde la denominada “competitividad espuria” hacia una “competitividad auténtica”, asociada a factores como la innovación y la difusión de tecnología (Fajnzylber, 1983).

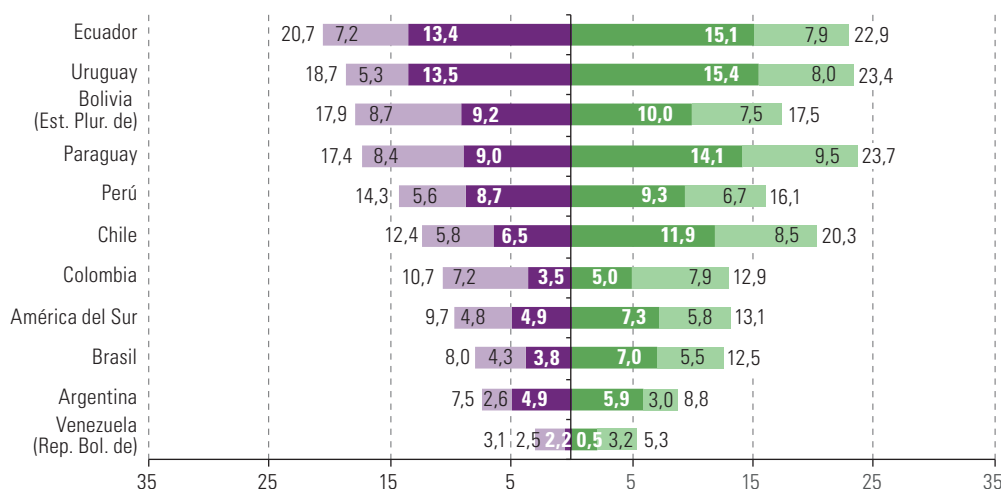
En general, las exportaciones de los países de la región son poco intensivas en empleo, especialmente en el caso de las mujeres. El empleo asociado a las exportaciones (directo e indirecto)<sup>6</sup> representa un bajo porcentaje del empleo total, aunque existe una gran heterogeneidad entre los distintos países (véase el gráfico V.1).

### Gráfico V.1

América Latina (18 países): empleo exportador (directo e indirecto) sobre el total del empleo, según sexo, alrededor de 2018

(En porcentajes)

#### A. América del Sur (10 países)



#### B. Centroamérica (6 países), México y República Dominicana



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y matrices de insumo-producto de los países.

<sup>6</sup> Se denomina empleos directos a los que se generan en el sector exportador, e indirectos a los que se crean en actividades proveedoras de insumos utilizados en la exportación de bienes y servicios.

En los países de América de Sur con exportaciones intensivas en materias primas y en manufacturas basadas en recursos naturales, el empleo asociado a las exportaciones representaba el 9,7% del empleo total de las mujeres y el 13,1% del empleo total de los hombres en 2018. De los 10 países analizados, el Ecuador es el único en el que la proporción del empleo de las mujeres asociado a las exportaciones es superior al 20% (20,7%), mientras que en la República Bolivariana de Venezuela ese porcentaje alcanza al 3,1%. Por otra parte, para el promedio de la subregión, la proporción de empleo directo e indirecto asociado a las exportaciones es similar en el caso de las mujeres (un 4,9% y un 4,8%, respectivamente), mientras que en el caso de los hombres la proporción de empleo directo es mayor que la del empleo indirecto (un 7,3% y un 5,8%, respectivamente).

La especialización exportadora orientada a las manufacturas de Centroamérica resulta intensiva en mano de obra especializada en tecnología baja y media (industrias de maquila o ensamblaje, industria textil y confección de prendas de vestir y electrónica), y el trabajo en estos sectores representa el 22,1% del empleo de las mujeres y el 23,9% del empleo de los hombres.

Por tanto, la generación de empleos relacionados con el comercio internacional para las mujeres en Centroamérica es relativamente mayor que en América del Sur: dos de cada diez mujeres se ocupan en empleos asociados a las exportaciones en la subregión. Honduras y Panamá son los países de la subregión que muestran mayores porcentajes de empleo femenino asociado al sector exportador: un 28,3% y un 27,3%, respectivamente. Por su parte, tanto para las mujeres como para los hombres, la generación de empleo asociado a las exportaciones es mayoritariamente directa.

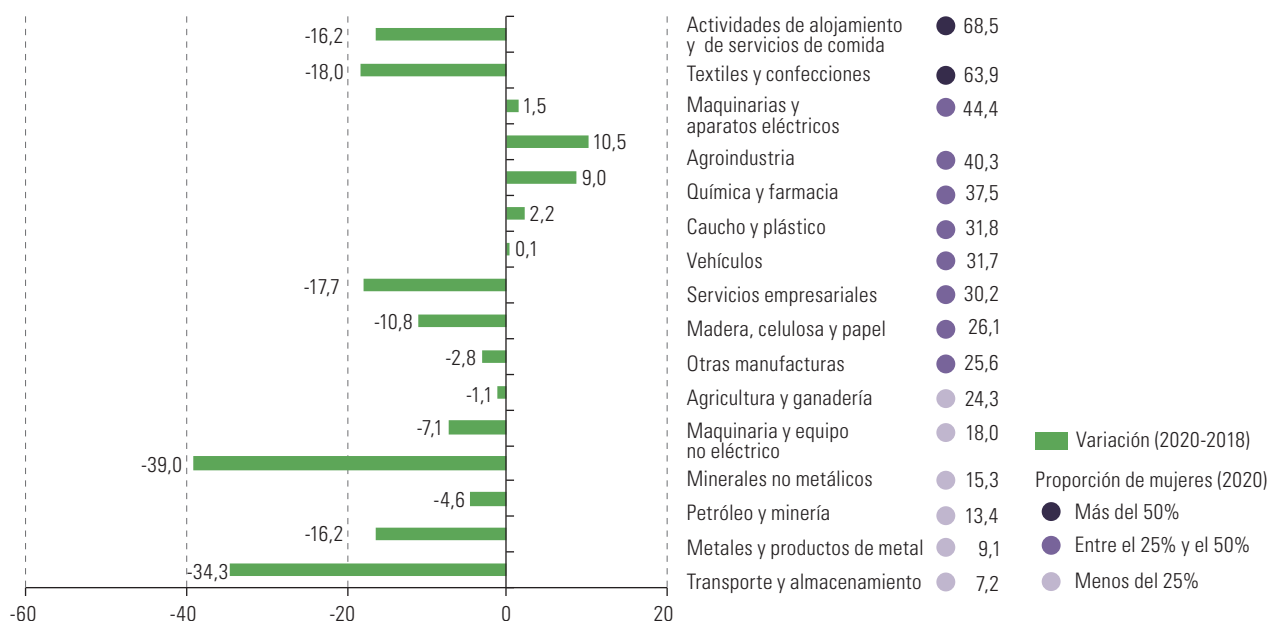
Cabe destacar que, si bien las exportaciones de la región no suelen ser intensivas en empleo para las mujeres, el empleo exportador femenino se concentra en algunos de los sectores que se vieron más afectados en el contexto de la pandemia de COVID-19. La participación laboral de las mujeres en sectores altamente exportadores es menor que en los sectores poco exportadores (un 34,5% frente a un 48,9%)<sup>7</sup>. Sin embargo, los únicos sectores altamente exportadores que se encuentran feminizados fueron de los más afectados por la caída de la actividad y el empleo a consecuencia de la pandemia. Estos son los sectores de textiles y confecciones, con una caída del 18% en la ocupación de las mujeres, y de actividades de alojamiento y de servicios de comida (indicador indirecto o *proxy* del turismo), con un descenso del 16,2% en 2020 con respecto a 2018 (véase el gráfico V.2).

Además, las mujeres representan una alta proporción del empleo en el sector del turismo, que se ha visto muy afectado por la pandemia de COVID-19, sobre todo en los países del Caribe. Se destaca que, si bien el comercio internacional de bienes se ha ido recuperando más rápidamente que el de servicios, en particular el del turismo todavía no ha logrado restablecer su situación previa a la pandemia (CEPAL, 2021e).

<sup>7</sup> Los sectores de alta (o baja) intensidad exportadora son aquellos donde la proporción de las exportaciones en el valor bruto de la producción es superior (o inferior) al promedio de todos los sectores. El sector de actividades de alojamiento y de servicios de comida (indicador indirecto o *proxy* del turismo) se considera altamente exportador cuando representa más del 5% de las exportaciones totales del país (Banco Mundial, s.f.).

**Gráfico V.2**

América Latina (13 países, promedio ponderado)<sup>a</sup>: variación entre 2020 y 2018 del número de ocupadas en sectores altamente exportadores seleccionados y proporción de mujeres por sector, alrededor de 2018-2020  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y matrices de insumo-producto de los países.

**Nota:** En el análisis de cada sector se considera solo a aquellos países donde cada uno de los sectores es altamente exportador.

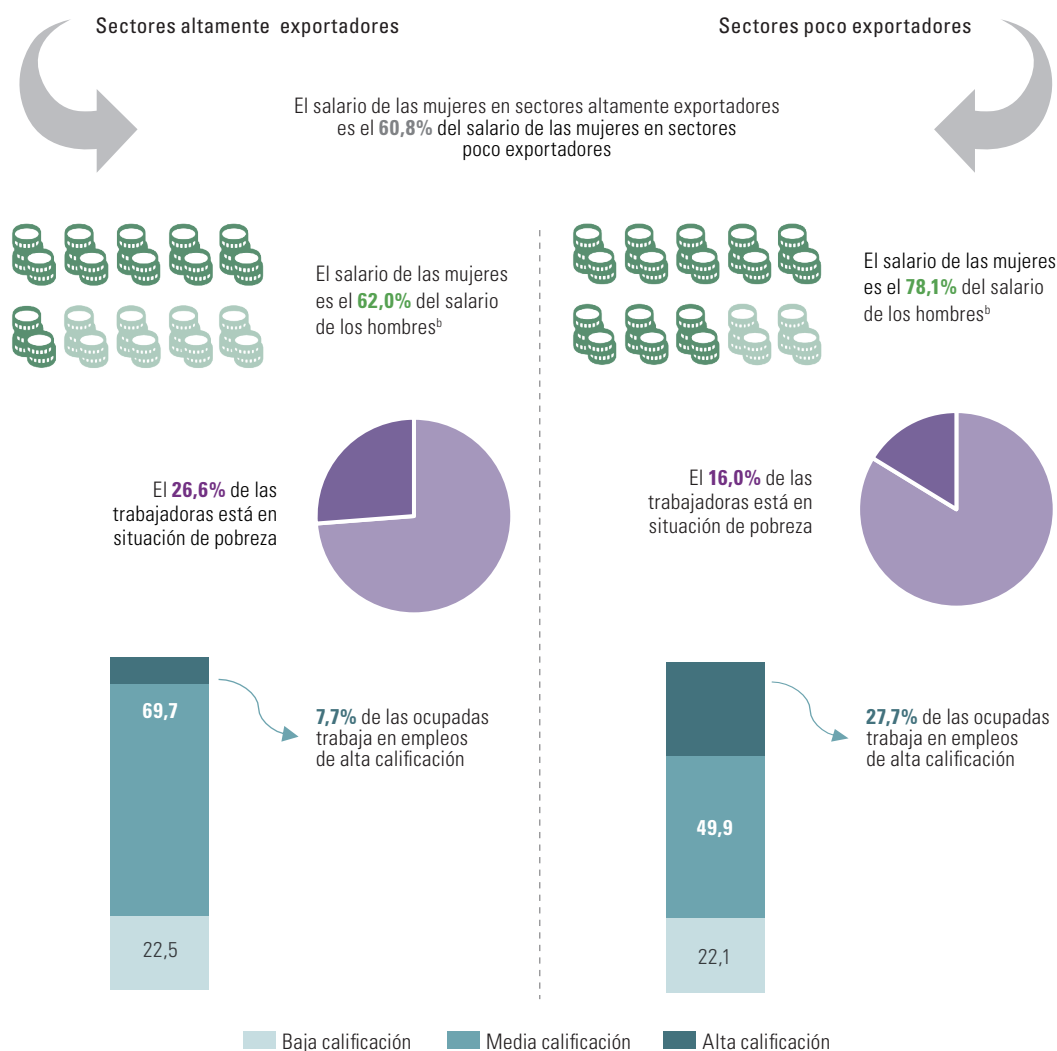
<sup>a</sup> Países considerados: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Para impulsar una recuperación con igualdad de género es clave poder revertir los retrocesos en términos de participación laboral de las mujeres, en relación con la caída de sus ingresos y el aumento de los niveles de pobreza y de sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. También es necesaria la participación de las mujeres en empleos más intensivos en conocimiento para que la recuperación sea transformadora.

Si bien se ha destacado que el comercio podría contribuir en esta dirección, impulsando procesos de escalamiento a sectores más innovadores e intensivos en conocimiento, en la región existen desafíos específicos. De acuerdo con la información disponible para 13 países de América Latina, los sectores altamente exportadores respecto de los poco exportadores se caracterizan por una presencia menor de trabajadoras en empleos de alta calificación (un 7,7% frente a un 27,7%) y por ingresos más bajos (los ingresos de las mujeres en sectores altamente exportadores representan el 60,8% de los ingresos de las mujeres en sectores poco exportadores), al tiempo que cuentan con una mayor proporción de trabajadoras en situación de pobreza (un 26,6% frente a un 16,0%). A su vez, en los sectores altamente exportadores se acentúan desigualdades de género asociadas a los ingresos: mientras las mujeres en sectores poco exportadores reciben en promedio el 78,1% del salario de los hombres, las mujeres en sectores altamente exportadores reciben el 62,0% de dicho salario (véase la infografía V.1).

**Infografía V.1**

América Latina (13 países, promedio ponderado)<sup>a</sup>: comparación de características de las mujeres ocupadas en sectores altamente exportadores y poco exportadores, alrededor de 2020  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y matrices de insumo-producto de los países.

<sup>a</sup> Países considerados: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>b</sup> El enunciado hace referencia a la relación de salarios entre mujeres y hombres. Este indicador se construye como el cociente entre el salario promedio de las mujeres y el salario promedio de los hombres por 100. La clasificación por nivel de calificación está basada en la que propone la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-08), que define cuatro niveles de habilidad. Para este ejercicio, los niveles se reagruparon en tres categorías y se adaptaron a la CIUO-88, la clasificación que utilizan la mayoría de los países considerados. La categoría "baja calificación" incluye las ocupaciones correspondientes a trabajadores no calificados (gran grupo 9 de la CIUO-88). La categoría "media calificación" incluye las siguientes ocupaciones: empleados de oficina, trabajadores de los servicios y vendedores de comercios y mercados; agricultores y trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros; oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios, y operadores de instalaciones y máquinas y montadores (grandes grupos 4, 5, 6, 7 y 8 de la CIUO-88). La categoría "alta calificación" incluye las siguientes ocupaciones: miembros del Poder Ejecutivo y de los cuerpos legislativos y personal directivo de la administración pública y de empresas; profesionales científicos e intelectuales, y técnicos y profesionales de nivel medio (grandes grupos 1, 2 y 3 de la CIUO-88).

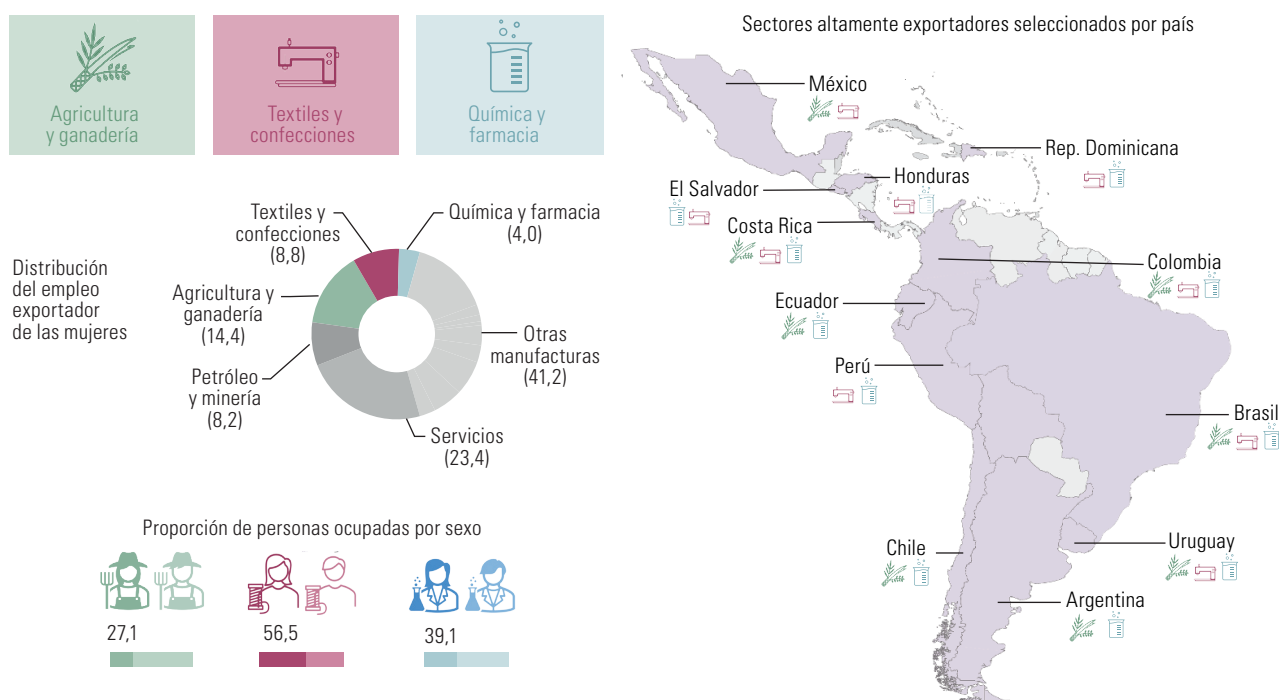
Una mirada a nivel sectorial es necesaria para comprender las implicancias de género de los procesos productivos y comerciales en la región. Los dos sectores exportadores de bienes más relevantes para el empleo de las mujeres de la región corresponden a agricultura y ganadería, y textiles y confecciones. El

primero representa el 14,4% del empleo exportador de las mujeres<sup>8</sup>, mientras que el segundo representa el 8,8%. El sector de agricultura y ganadería es altamente exportador en la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, México y el Uruguay, mientras el sector textil y confecciones es altamente exportador en el Brasil, Colombia, El Salvador, Honduras, México, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay. A nivel regional, en el sector exportador de agricultura y ganadería únicamente tres de cada diez personas ocupadas son mujeres, mientras que en el sector textiles y confecciones la cifra asciende a seis de cada diez.

El sector de química y farmacia, si bien es parte de los sectores altamente exportadores en países como la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Honduras, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay, actualmente representa una menor proporción del empleo exportador de las mujeres de la región (4%). Cuando se analiza el total del empleo en el sector de química y farmacia, se observa que el 39,1% corresponde a mujeres (véase la infografía V.2).

### Infografía V.2

América Latina (12 países, promedio ponderado)<sup>a</sup>: empleo exportador en sectores altamente exportadores seleccionados, según sexo, alrededor de 2018  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y matrices de insumo-producto de los países.

<sup>a</sup> Países considerados: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Con respecto a las condiciones laborales en los sectores de agricultura y ganadería y de textiles y confecciones, debe señalarse que estos presentan mayores déficits en la cobertura de la protección social y menor participación de las mujeres en puestos de trabajo de alta calificación. Las diferencias salariales de género son importantes, especialmente en los sectores de agricultura y de textiles y confecciones. Por su

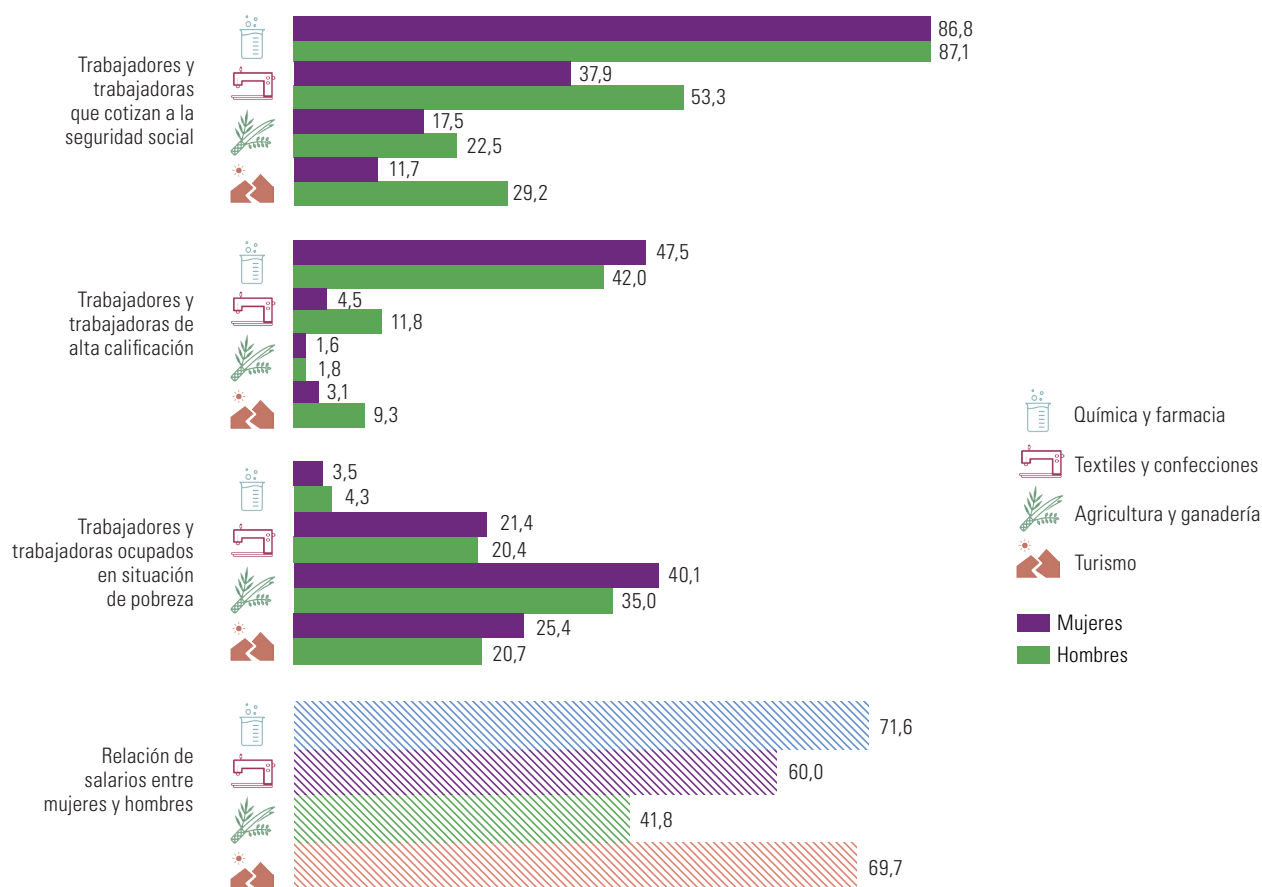
<sup>8</sup> Es importante destacar que el peso de la agricultura puede estar subestimado dada la invisibilidad del trabajo de las mujeres en la agricultura familiar, que muchas veces se considera una extensión del trabajo doméstico no remunerado (Brumer, 2004). Sin embargo, en el análisis de las encuestas de hogares ya se advierte la importancia del “trabajo familiar auxiliar no remunerado” en la inserción laboral de las mujeres en la agricultura. Un análisis comparado de ocho países de la región donde la agricultura es altamente exportadora mostró que en 2020, el 31,8% de las mujeres ocupadas en el sector agrícola se desempeña como trabajadora familiar auxiliar no remunerada (en el caso de los hombres este valor descende al 8,3%) (datos de la CEPAL, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y matrices de insumo-producto de los países).

parte, el sector de turismo, uno de los servicios altamente exportadores más importantes para las mujeres de la región, tiene una alta participación de mujeres (véase el gráfico V.2) y presenta las condiciones laborales de mayor precariedad en lo que respecta al acceso a la seguridad social (véase la infografía V.3).

### Infografía V.3

América Latina (13 países, promedio ponderado)<sup>a</sup>: características laborales en sectores altamente exportadores seleccionados, según sexo, alrededor de 2020

(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y matrices de insumo-producto de los países.

<sup>a</sup> Países considerados: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En el otro extremo, el sector de química y farmacia presenta mejores condiciones laborales: la proporción de cotizantes a la seguridad social y de trabajadores en ocupaciones de alta calificación es mayor y la relación de salarios entre mujeres y hombres es menos desigual. Además, presenta una menor proporción de personas ocupadas en situación de pobreza en relación con todos los sectores exportadores de mayor relevancia para el empleo de las mujeres de la región, sobre todo respecto del sector de agricultura y ganadería.

En síntesis, las mujeres tienen una alta representación en sectores con condiciones laborales más desfavorables, mientras que, en los sectores más innovadores o clave para dinamizar las economías, que además presentan mejores condiciones y niveles más altos de calificación, se emplean una menor cantidad de personas y, en particular, una muy baja proporción de mujeres. Cabe destacar, además, que las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) se han perfilado como un espacio prometedor para enfrentar el cambio tecnológico acelerado en el contexto de la pandemia de COVID-19. Sin embargo, en

América Latina y el Caribe, la proporción de personas matriculadas y graduadas en carreras CTIM es menor al 30% del total de graduados. En este contexto, la subrepresentación de las mujeres en carreras CTIM es uno de los principales problemas a nivel mundial y en la región<sup>9</sup>.

Desde la CEPAL se han identificado sectores dinamizadores de la economía que pueden brindar un gran impulso para la sostenibilidad económica, social y ambiental, generar empleos de calidad, incorporar innovación y avances tecnológicos, y diversificar las exportaciones. Uno de estos sectores es la industria manufacturera de la salud<sup>10</sup>, que incluye el sector de química y farmacia. Este sector es clave en una estrategia de desarrollo productivo y comercial orientada a la sostenibilidad de la vida, pues, en conjunto, proporciona bienes y servicios que mejoran las condiciones de vida y la salud de las personas. Además, genera encadenamientos productivos que fortalecen el progreso técnico, con importantes externalidades en conocimiento, favoreciendo la creación de empleos de calidad para mujeres y hombres (CEPAL, 2020a).

Se ha destacado que, en la gran mayoría de los países de la región, el mercado local no resulta suficiente para impulsar una escala competitiva de producción en el sector farmacéutico ni tampoco en el de los dispositivos médicos. Esta situación pone de manifiesto la importancia de implementar políticas que favorezcan una mayor integración, a fin de crear un mercado amplio y estable que produzca los incentivos que se necesitan para expandir la producción regional (CEPAL, 2021f).

Cabe mencionar que la pandemia de COVID-19 y la guerra entre la Federación de Rusia y Ucrania aceleraron el proceso de reconfiguración de las cadenas regionales y globales de valor y desencadenaron nuevos procesos de relocalización de la producción, como la deslocalización cercana (*nearshoring*) y la localización en países considerados “amigos” (*friend-shoring*) (CEPAL, 2022b). Por tanto, la integración regional y comercial en América Latina y el Caribe puede ofrecer una mejor respuesta frente a los choques externos del escenario internacional y contribuir a promover la diversificación y complementación productiva.

Por ejemplo, a diferencia de lo que ocurre en general con la inserción internacional de América Latina y el Caribe (actividades de bajo valor agregado, principalmente mediante la exportación de materias primas o, en menor medida, participando en las etapas de montaje de la industria manufacturera), los mercados regionales representan una oportunidad para la inserción, conformación y solidificación de cadenas de valor manufactureras en varios sectores. Kupfer y otros (2013) ejemplifican esto al demostrar cómo cambia el patrón comercial brasileño según el socio comercial en cuestión. Mientras que en el caso del comercio con China la canasta exportadora brasileña es más intensiva en productos básicos, en el comercio con los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) es más intensiva en productos industriales. En otras palabras, las exportaciones del Brasil a sus vecinos latinoamericanos están más concentradas en bienes manufacturados con mayor valor agregado. En consecuencia, la mayoría de los empleos directos asociados al comercio con el MERCOSUR son de calificación media, mientras que los asociados al comercio con China son de baja calificación.

El análisis realizado permite afirmar que para que las exportaciones de América Latina y el Caribe puedan contribuir a promover la autonomía económica de las mujeres y transitar hacia una sociedad del cuidado, es necesario superar la heterogeneidad estructural de las economías de la región y cambiar su patrón de inserción comercial. A diferencia del modelo actual, se debe priorizar el impulso de sectores dinamizadores, con mayor valor agregado, mayores potencialidades de encadenamientos productivos regionales y que contribuyan a generar nuevas y mejores oportunidades de trabajo remunerado para las mujeres. Asimismo,

<sup>9</sup> En la región, a excepción de cinco países y territorios (Argentina, Belice, Islas Vírgenes Británicas, Panamá y Uruguay) con información recopilada, la proporción de mujeres graduadas en carreras CTIM no supera el 40% (CEPAL, 2019b). “En Uruguay, por ejemplo, las mujeres representaron en 2018 solo el 23,8% de los ingresos a carreras de tecnología y apenas el 21% del total de egresados en esos campos. Asociado a ese fenómeno, las mujeres representaban únicamente el 32% del empleo total en el sector de TIC [...]. Se observa una tendencia similar en Colombia, país en el que la matrícula femenina en esas áreas representaba solo el 17% en CTIM (versus el 30% para el caso de los hombres), agudizando dicho porcentaje cuando se observa el número de mujeres que alcanzan a graduarse [...]. En Chile, por su parte, al 2020, únicamente un 28% de las estudiantes matriculadas en carreras de ingeniería y ciencias son mujeres [...]” (Bércovich y Muñoz, 2022, pág. 25).

<sup>10</sup> Compuesta por la industria farmacéutica, inclusive los sectores de química y farmacia, la industria de dispositivos y equipos médicos, y otras actividades vinculadas a investigación y desarrollo.

avanzar en estrategias de escalamiento en las cadenas regionales y globales de valor con plena participación de las mujeres en los eslabones más intensivos en conocimiento y en los puestos de mayor jerarquía es un desafío en el contexto de reconfiguración de la economía internacional. Igualmente, es necesario fortalecer la cooperación e integración regional para mitigar la vulnerabilidad externa y los vaivenes del comercio internacional (Bidegain y Espino, 2022).

Para transitar hacia la sociedad del cuidado es necesario visibilizar y considerar la interdependencia entre los procesos productivos y de reproducción social. Ello implica avanzar hacia una justa organización social de los cuidados, reorientar el comercio internacional hacia sectores esenciales para la sostenibilidad de la vida y repensar los patrones de consumo, producción y distribución para contribuir a revertir las desigualdades de género en la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo.

## B. Los desafíos estructurales y coyunturales de la política fiscal para la igualdad

Las políticas fiscales —gasto, ingresos e inversión— producen distintos efectos distributivos en cada nivel de la sociedad y entre hombres y mujeres. En los países de la región existe un creciente reconocimiento de los impactos diferenciados por género de la política fiscal. En ese sentido, en los últimos años se han comenzado a analizar los sesgos de género explícitos e implícitos de los sistemas tributarios de la región y se han puesto en marcha algunas iniciativas para impulsar la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos públicos (etiquetado, identificación del gasto, programas presupuestarios por resultados desde un enfoque de género) (CEPAL, 2019a y 2021b). En concordancia con esto, en este apartado se abordan algunos de los desafíos para la movilización de recursos públicos y su contribución a la igualdad de género y la autonomía de las mujeres.

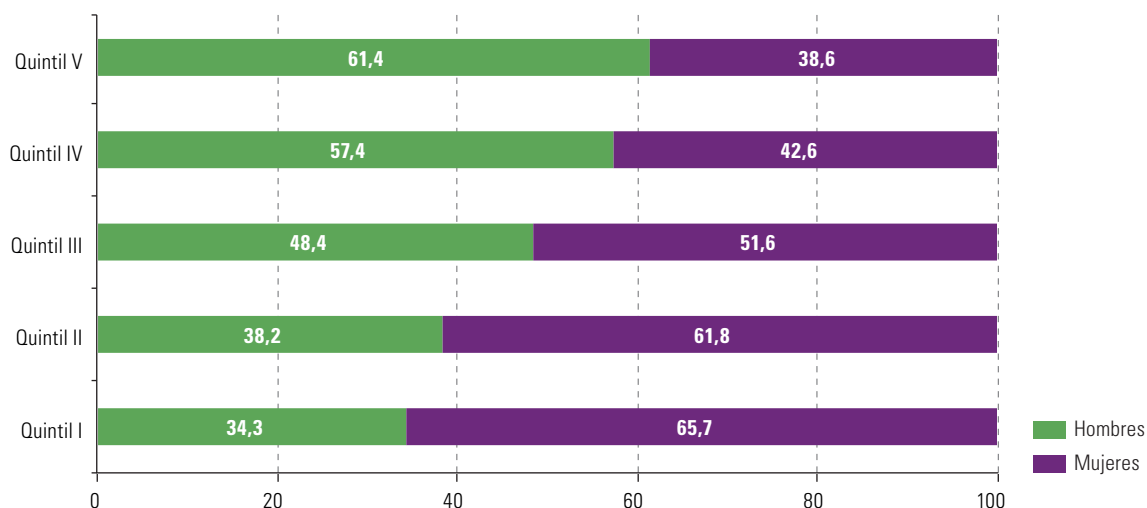
### 1. Los principales desafíos fiscales en América Latina y el Caribe

Los principales desafíos fiscales en América Latina y el Caribe refieren a los bajos niveles de recaudación, los altos niveles de evasión y elusión fiscal, y las estructuras tributarias regresivas (CEPAL, 2021b). Esto repercute en la falta de financiamiento suficiente para hacer frente a la demanda creciente de cuidados y a la profundización de las desigualdades de género, así como para cumplir con la plena implementación de los compromisos de la Agenda Regional de Género y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Si bien cabe destacar que existe una gran heterogeneidad de situaciones en la región, en 2019, antes de la pandemia de COVID-19, la carga tributaria promedio en América Latina y el Caribe se situaba 10,7 puntos porcentuales del PIB por debajo del promedio de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE y otros, 2022). Esta diferencia se explica principalmente por una menor recaudación relativa de impuestos directos, que representan alrededor de la mitad de la recaudación (comparado con aproximadamente dos tercios en los países de la OCDE). Es así como la concomitante preponderancia de impuestos indirectos, como el impuesto sobre el valor agregado (IVA), implica un sesgo regresivo en los sistemas tributarios, ya que supone una carga impositiva desproporcionada en personas con menor capacidad contributiva. Dado que las mujeres están sobrerrepresentadas entre las personas con menores ingresos en la región (véase el gráfico V.3), este tipo de impuesto también revela un sesgo implícito de género.

**Gráfico V.3**

América Latina (13 países)<sup>a</sup>: distribución por sexo de la población mayor a 15 años, según quintil de ingresos personales, alrededor de 2020  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

**Nota:** Los ingresos personales incluyen: ingresos laborales, ingresos de capital, ingresos por jubilaciones y pensiones, otras transferencias personales y otros ingresos de la persona.

<sup>a</sup> Países incluidos: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Al mismo tiempo, los gastos tributarios —es decir, beneficios que reducen la carga tributaria— y la evasión y elusión tributaria erosionan la capacidad recaudatoria de los Estados. Según los datos disponibles de 13 países de la región, el promedio de los gastos tributarios entre 2013 y 2017 representaba un 3,7% del PIB (CEPAL, 2019a). La contribución de estos gastos a la sostenibilidad fiscal y la redistribución depende de a qué personas y sectores están dirigidos, por lo que desde la CEPAL (2019a) se señala la importancia de contar con información transparente sobre todos los instrumentos e incentivos fiscales, así como sobre los tratamientos tributarios preferenciales, para poder evaluarlos y analizar su impacto distributivo y su contribución a los objetivos trazados. Por otra parte, el fortalecimiento de la cooperación regional es necesario para combatir la evasión, la elusión fiscal y los flujos financieros ilícitos a fin de contar con mayores recursos para las políticas de igualdad de género.

Los tratamientos preferenciales para el IVA, especialmente para productos básicos, constituyen la renuncia recaudatoria predominante en la región. También en algunos países se destaca la magnitud de las renunciaciones tributarias asociadas al impuesto sobre la renta. Mientras que el primer tipo de gasto tributario puede tener un efecto positivo para las mujeres con menores recursos que destinan una proporción mayor de sus ingresos al consumo, lo contrario puede ocurrir con el gasto asociado al impuesto sobre la renta, dependiendo de su diseño. Esto se debe a que los hombres están sobrerrepresentados entre las personas que poseen mayores recursos económicos y a que una gran proporción de mujeres están empleadas en el sector informal y sobrerrepresentadas entre las personas con menores ingresos o sin ingresos propios. También existen ejemplos de países que a través del gasto tributario promueven la participación laboral de las mujeres o que tienen en cuenta la estructura del hogar y los cuidados para analizar la capacidad impositiva, aunque lo último también puede implicar que se privilegien ciertas estructuras de hogar (CEPAL, 2019a). En relación con los efectos distributivos del gasto tributario, para el caso de los países de la Unión Europea, Barrios y otros (2016) señalan que los efectos pueden ir en ambas direcciones, dependiendo del país y del gasto tributario considerados.

Por otra parte, se estima que la evasión del impuesto sobre la renta y del IVA en América Latina equivale al 6,1% del PIB, según datos disponibles para 2018 (CEPAL, 2020b). En términos distributivos, estudios

efectuados para algunos países europeos han cuantificado el impacto regresivo de la evasión del impuesto sobre la renta. Por ejemplo, estimaciones realizadas en Grecia (Leventi, Matsaganis y Flevotomou, 2013) e Italia (Albarea y otros, 2020) indican que aumenta un punto el índice de Gini.

Además, cuando los Estados ven disminuida su capacidad para recaudar impuestos y controlar los flujos financieros ilícitos y la evasión y elusión fiscal tienden a compensar la pérdida de los ingresos tributarios con el aumento de gravámenes que recaen sobre contribuyentes cumplidores —como pequeñas y medianas empresas (pymes) y personas con menos recursos (Ritter, 2015)— o con un desplazamiento de la presión hacia los impuestos indirectos. En consecuencia, si los Estados no hacen esfuerzos suficientes para poner fin al abuso fiscal, es probable que se beneficie desproporcionadamente a las personas de ingresos más altos frente a las personas de ingresos más bajos (Grondona, Bidegain Ponte y Rodríguez Enríquez, 2016). En este sentido, véase la subrepresentación de las mujeres en la parte alta de la distribución del ingreso en el gráfico V.3.

La llegada de la crisis del COVID-19 se vio reflejada en dos elementos principales en términos fiscales: la ausencia generalizada de estabilizadores automáticos y la aplicación de políticas fiscales expansivas (CEPAL, 2021b). El análisis de impacto de estos factores en las desigualdades de género resulta fundamental.

La pandemia puso de relieve la ausencia generalizada de estabilizadores automáticos, lo que —en parte— se debió a que pocos países contaban con seguros de desempleo. Esto se deduce de la información disponible para siete países de la región que tenían un sistema de seguro de desempleo o de cuentas individuales de ahorro de las personas que trabajan de forma remunerada (CEPAL, 2022c). En los países que contaban con estos instrumentos, la cobertura tendía a ser limitada. Por ejemplo, en 2018, según Vegh y otros (2019), solo un promedio del 17% de las personas desocupadas en países de América Latina recibía prestaciones de desempleo.

Cabe destacar que, en el contexto de la pandemia, algunos países incluyeron la flexibilización de requisitos para el acceso al seguro de desempleo, como, por ejemplo, la extensión del apoyo a las personas desempleadas y a quienes trabajaban por cuenta propia. Al mismo tiempo, se identificó que en Chile y el Ecuador, la mayoría de los destinatarios de estos seguros hasta 2020 habían sido hombres (CEPAL, 2022c). Es probable que esto se haya debido principalmente a tres factores que afectan a las mujeres: menor participación laboral (véase el capítulo II), mayor informalidad y subrepresentación en el trabajo asalariado. Antes de la pandemia, en 2019, las tasas de ocupación informal en Chile y el Ecuador eran 2,1 y 4,4 puntos porcentuales más altas en el caso de las mujeres que en el de los hombres, respectivamente<sup>11</sup>. En Chile, entre septiembre de 2020 y junio de 2021, el menor vínculo de las mujeres con el empleo formal se vio reflejado en que ellas tuvieron una mayor prevalencia en el uso de cuentas individuales de cesantía que los hombres (SP, 2021). A diferencia de lo que se exigía para acceder al Fondo de Cesantía Solidario, para acceder a estas cuentas no era necesario cumplir con los requisitos de número de cotizaciones ni presentar prueba alguna del término de la relación laboral. Según datos disponibles para América Latina en 2016, las mujeres representaban solo el 38% del trabajo asalariado (Vaca Trigo, 2019). Todo esto hace aún más relevante el acuerdo alcanzado en el Compromiso de Santiago, unos meses antes de la llegada de la pandemia, en el sentido de “implementar políticas contracíclicas sensibles a las desigualdades de género para mitigar los efectos de crisis y recesiones económicas en la vida de las mujeres” (CEPAL, 2020c).

Por otra parte, en 2020, el gasto público alcanzó niveles históricamente altos en la región, lo que mitigó el efecto de la crisis social y económica. De acuerdo con el *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2022* (CEPAL, 2022d), el gasto total de los gobiernos centrales de América Latina se expandió del 21,4% del PIB en 2019 al 24,6% del PIB en 2020, en promedio para la región. Estas erogaciones constituyen el nivel más alto desde 1950, cuando comenzaron a publicarse los datos fiscales (CEPAL, 2021b). La mayor parte del aumento del gasto primario corriente en América Latina correspondió a subsidios y transferencias corrientes (CEPAL, 2022d). En el Caribe, además de este tipo de incrementos en algunos países, en otros también destacó el mayor gasto de capital. Para mitigar la crisis fue muy importante el rol de la capacidad instalada de protección social, como los programas de protección social no contributiva implementados antes de la pandemia, que proveen transferencias monetarias a personas en hogares en situación de pobreza (CEPAL, 2021b). Los países

<sup>11</sup> Datos de la CEPAL, sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), ILOSTAT [base de datos en línea] <https://ilostat.ilo.org/data/>.

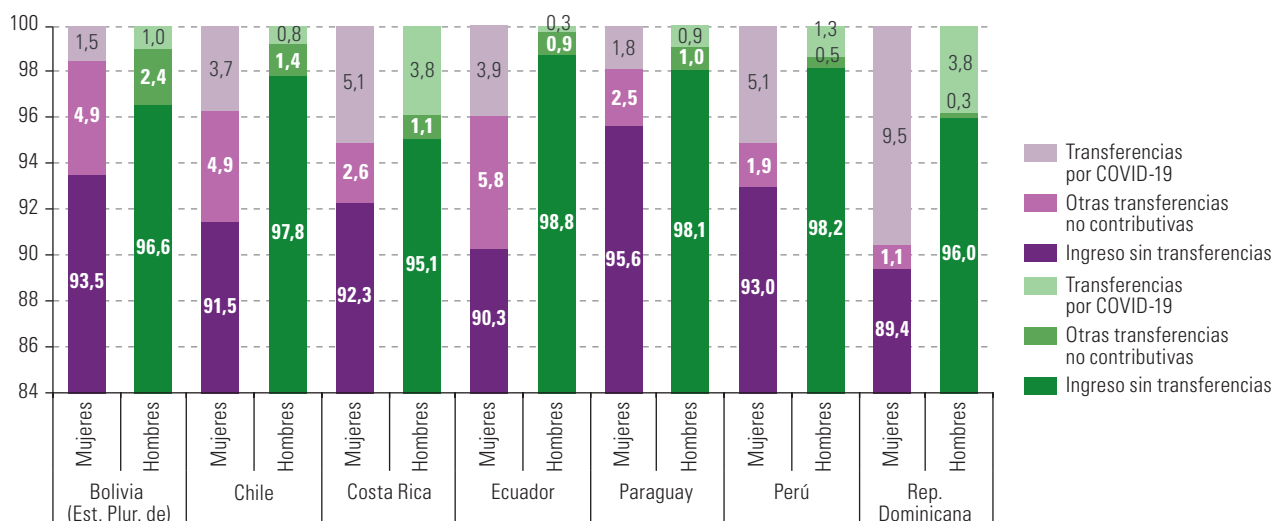
que ya habían invertido recursos en estos programas antes de la pandemia pudieron ampliar la cobertura con relativa celeridad, por ejemplo, con transferencias adicionales para las mujeres que se encontraban entre sus destinatarios (Familias en Acción en Colombia, entre otros) o extendiendo la cobertura a nuevos grupos, incluidos trabajadores y trabajadoras informales (la Argentina y el Brasil, entre otros países) (Tabbush, 2021).

Cabe destacar que la mayoría de las medidas de política pública se han dirigido a “los hogares”, “las personas en situación de pobreza”, “los trabajadores formales o informales” o “las empresas”, “sectores” de la economía, sin identificar las implicancias distributivas de género de las diferentes intervenciones. Las medidas que de forma explícita están encaminadas a abordar las desigualdades de género de la crisis se han orientado principalmente a contener los efectos más urgentes, como apoyos para contrarrestar la pérdida de los ingresos o del empleo o ampliar el acceso a los instrumentos de protección social y servicios de prevención y atención a situaciones de violencia de género. También se reconocen algunas medidas tendientes a reducir las brechas de género en el acceso al financiamiento y a eliminar los obstáculos que se interponen a la participación económica de las mujeres en las estrategias de recuperación (Bidegain y Espino, 2022).

Al mismo tiempo, de acuerdo con la información disponible en los países de América Latina en los que se puede analizar las fuentes de ingresos en 2020, las transferencias no contributivas del Estado (de emergencia por COVID-19 y otras) representaron una mayor proporción de los ingresos en el caso de las mujeres que en el de los hombres (véase el gráfico V.4). En Chile, por ejemplo, en cada uno de los aportes del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) a mayo de 2021, alrededor de un 60% de los hogares beneficiados estaban encabezados por mujeres (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2021). En Colombia, los programas de protección social implementados o ampliados por el Gobierno Nacional (Ingreso Solidario, Familias en Acción, Jóvenes en Acción y Colombia Mayor) también en su mayoría tuvieron beneficiarias mujeres (DANE/CEPAL/CPPEM, 2021). En el Ecuador, en tanto, el Bono de Desarrollo Humano contribuyó a compensar en cierta medida la pérdida de ingresos laborales de las mujeres en situación de pobreza (Almeida, 2022).

#### Gráfico V.4

América Latina (7 países): composición de los ingresos de las personas según recepción de transferencias monetarias de emergencia en el marco de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y otras transferencias no contributivas del Estado, por sexo, 2020  
(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2021*, (LC/PUB.2021/17-P), Santiago, 2022, gráfico IV.8.

**Nota:** Para el Estado Plurinacional de Bolivia se consideraron el Bono Familia COVID-19, el Bono Canasta Familiar COVID-19 y el Bono Universal COVID-19. Para Chile se incluyeron el Bono de Emergencia COVID-19 y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Para Costa Rica se consideraron el Bono Proteger y transferencias monetarias y no monetarias para enfrentar la pandemia de COVID-19. En el Ecuador se tomó en cuenta el Bono de Protección Familiar por emergencia sanitaria y el Bono de Apoyo Nutricional. En el Paraguay se incluyeron prestaciones adicionales por COVID-19 de Tekoporã, así como de los programas Ñangareko y Pytyvõ. En el Perú se consideraron el Bono “Yo me quedo en casa”, el Bono para Independientes, el Bono Rural y el Bono Universal Familiar. En la República Dominicana se tomaron en cuenta las prestaciones del programa Quédate en Casa, el Fondo de Asistencia Solidaria a Empleados (FASE) y el bono de ayuda para trabajadores informales.

La prolongada crisis de COVID-19 y la fragilidad del proceso de recuperación económica plantean la necesidad, por una parte, de continuar mitigando los efectos negativos de la pandemia, y, por la otra, de impulsar una reactivación transformadora de la economía, en la cual la política fiscal tiene un papel de primer orden (CEPAL, 2021b). La expansión del gasto en América Latina comenzó a desacelerarse en 2021, lo que fue impulsado justamente por la disminución de subsidios y transferencias corrientes asociadas al vencimiento de programas de emergencia (con importantes excepciones, como el caso de Chile) (CEPAL, 2022d). A causa de las debilidades de los sistemas de protección social de la región que quedaron en evidencia durante la pandemia (CEPAL, 2022c), el desafío es avanzar en la construcción de sistemas universales que contemplen instrumentos no contributivos y que, desde una perspectiva de género, contribuyan al cierre de las brechas de desigualdad.

En un nuevo escenario con mayor inflación, las mujeres de los quintiles inferiores de la distribución del ingreso, en situación de pobreza o en hogares monoparentales, suelen ser las más afectadas. Al contar con un menor ingreso disponible, dedican una mayor parte de él al consumo, con lo que pierden capacidad de ahorro. El aumento de los precios de los alimentos puede tener implicancias particularmente negativas para algunas mujeres que destinan una elevada proporción de sus ingresos a cubrir necesidades de cuidado y gastos de consumo en los hogares. Esto es aún más pronunciado para las mujeres en hogares monoparentales, en los que proveen ingresos y cuidados para los integrantes del hogar en situación de dependencia (por ejemplo, niños, niñas, adolescentes y personas mayores). En CEPAL (2022b) se señala que, en términos de seguridad alimentaria, entre las medidas fiscales de corto plazo adoptadas en la región resaltan la rebaja o eliminación del IVA a los alimentos (entre otros bienes y servicios), los acuerdos de sujeción de precios de la canasta básica con productores y comercializadores, y la eliminación de aranceles a la importación de granos y otros productos básicos. Este tipo de medidas podrían, en parte, contener los efectos negativos de la inflación en las mujeres.

En un escenario de menor espacio fiscal, es necesario cuidar el gasto orientado a políticas de cuidados, protección social y servicios fundamentales para las mujeres. El mayor gasto durante la pandemia conllevó un gran aumento de la deuda pública. El proceso de consolidación fiscal que están llevando a cabo los Gobiernos para mantener la deuda en niveles sostenibles genera presiones sobre el gasto social. Esto se suma a los desafíos de una menor recaudación debido a los niveles de crecimiento más bajos de los proyectados.

Las mayores necesidades de financiamiento en América Latina en 2020 elevaron la deuda pública bruta del gobierno central al 56,3% del PIB, en promedio, lo que correspondió a 10,7 puntos porcentuales más que el año anterior. Cabe destacar que América Latina y el Caribe es la región más endeudada del mundo. El servicio total de la deuda representa el 59% de sus exportaciones de bienes y servicios en 2020. El aumento del servicio de la deuda impone desafíos adicionales debido al desvío de recursos de la provisión de bienes públicos al pago de las obligaciones de la deuda (CEPAL, 2021a).

En el caso de siete países del Caribe, la deuda pública bruta del gobierno central en 2019 ya representaba el 79,1% del PIB, en promedio, y aumentó al 95,7% en 2020 (CEPAL, 2021b). En 2021, la relación entre la deuda pública bruta de los gobiernos centrales de América Latina y su producto se redujo en forma moderada. Sin embargo, esto se debió principalmente a la recuperación de la actividad (efecto denominador) y aún sigue siendo mayor que en los 20 años previos a la pandemia. Por otra parte, esta relación se mantuvo estable —y alta— en el Caribe (CEPAL, 2022d).

El endeudamiento de los países se enmarca en la tendencia a la financierización de las economías, que se expresa en el creciente endeudamiento de las personas y en particular de las mujeres, lo que se ha denominado “feminización de la deuda”. Previo a la pandemia de COVID-19, a través de datos obtenidos mediante las encuestas de inclusión financiera en países como México y el Perú, se identificaba que las mujeres se endeudaban en mayor proporción que los hombres para pagar gastos de salud y educación, es decir, en áreas clave vinculadas a los cuidados y a la sostenibilidad de la vida (CEPAL, 2019a). Hay datos que muestran el proceso de agudización del endeudamiento de las mujeres durante la pandemia a través de créditos para financiar la provisión de alimentos, acceder a servicios básicos y satisfacer otras necesidades de sus hogares, como una extensión de las responsabilidades de cuidados (véase el recuadro V.1).

**Recuadro V.1****Endeudamiento y cuidados en los hogares argentinos**

La Encuesta Nacional de Endeudamiento y Cuidados (ENEC) en la Argentina en 2021, permitió captar en forma integrada la complejidad de la vulnerabilidad financiera<sup>a</sup> y las múltiples situaciones de endeudamiento, así como la organización de los cuidados en los hogares. La ENEC mostró que el 35% de los hogares presentaba algún nivel crítico de endeudamiento y, por ende, una mayor exposición a la vulnerabilidad financiera.

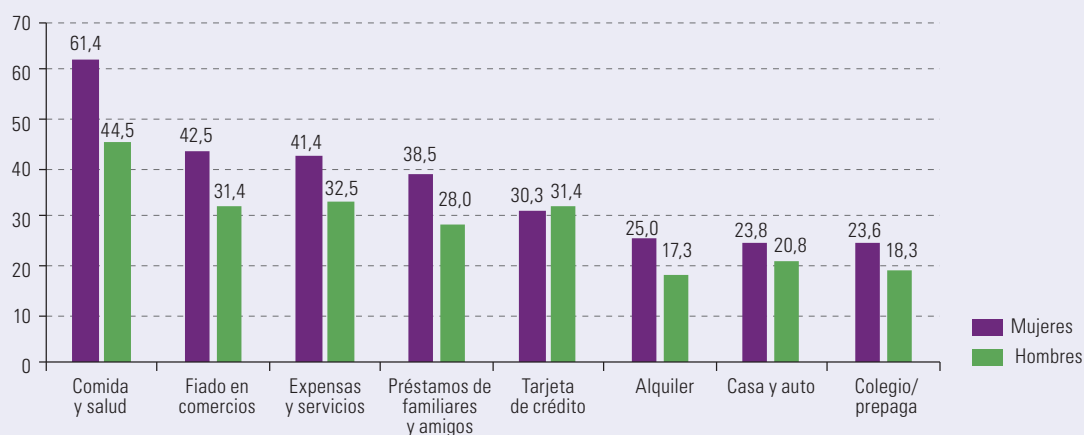
A su vez, la encuesta permite analizar el vínculo entre las demandas de cuidado, su feminización y la vulnerabilidad financiera de los hogares. La ENEC muestra que los hogares sin demanda de cuidado tienen un menor nivel de endeudamiento (solo el 25% se encuentra en situación de alta o muy alta exposición al endeudamiento). Los hogares con mayor exposición al endeudamiento son aquellos donde el cuidado supone atender combinaciones variables de necesidades y demandas de niños y adolescentes, personas mayores y personas con discapacidad (el 40% se encuentra en situación de alta o muy alta exposición al endeudamiento). Entre ellos, los hogares de jefatura femenina son los que han tenido que acudir en mayor proporción al endeudamiento durante la pandemia. Por su parte, los hogares de jefatura femenina, con demanda de cuidados y bajos ingresos son los que están más expuestos al endeudamiento (el 55% se encuentra en situación de alta o muy alta exposición al endeudamiento).

Si se observan los destinos del dinero prestado o los atrasos en el pago de servicios, en su enorme mayoría están asociados a los cuidados (alimentación, salud, educación, vivienda, conectividad). Más del 60% de los hogares de jefatura femenina (y responsabilidades de cuidado) recurren al endeudamiento para solventar gastos de comida y salud (frente a solo el 40% de los hogares de jefatura masculina) (véase el gráfico 1).

**Gráfico 1**

Argentina: destino de los préstamos en hogares con responsabilidades de cuidado, según sexo de la jefatura de hogar, 2020

(En porcentajes)



**Fuente:** L. Tumini y A. Wilkis, "Cuidados y vulnerabilidad financiera: un análisis a partir de la Encuesta Nacional de Endeudamiento y Cuidados (ENEC) en la Argentina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/61-LC/BUE/TS.2022/1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

Este hallazgo coincide con los resultados de los estudios cualitativos realizados en sectores populares, sectores rurales y sectores medios, así como entre integrantes de organizaciones sociales y comunitarias, y grupos de trabajadoras de casas particulares, de la salud y del sector de turismo, donde se observa el papel de las "deudas de cuidado" en la gestión económica de los hogares durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Además de la importancia de la gestión financiera de los cuidados en los hogares, la aproximación cualitativa permite captar el rol central que en ella cumplen las mujeres que, en la mayoría de los casos, son las principales responsables de la organización, provisión y gestión mental de los cuidados, así como de su gestión financiera. Con diferencias de magnitud y problemáticas específicas según la clase social y su inserción en el mercado laboral, en todos los estudios se hacen evidentes las situaciones de endeudamiento crítico que muchas veces afrontan las mujeres para sostener el bienestar de los hogares.

Las brechas de género también se verifican en el sistema financiero formal. El análisis sobre el acceso al financiamiento formal de las mujeres en la Argentina (Cuccaro, Sangiacomo y Tumini, 2022) muestra la existencia de brechas de género en el acceso y el uso del crédito: solo el 44,4% de las mujeres adultas se financia a través de crédito formal, 5,5 puntos porcentuales menos que los hombres adultos. A su vez, los montos son un 32,3% menores que los de los hombres, una diferencia superior a la brecha de ingresos totales entre hombres y mujeres (29%). Las mujeres tienen una mayor

participación relativa en el crédito con entidades no financieras (otros proveedores no financieros de crédito y emisoras de tarjetas de crédito no bancarias), con condiciones de financiamiento menos favorables y costos superiores, lo que puede profundizar las situaciones de vulnerabilidad financiera. A pesar de estas peores condiciones de acceso y de calidad, se corrobora un hecho observado en otros países de la región: las mujeres poseen tasas de irregularidad (morosidad) inferiores a las de los hombres.

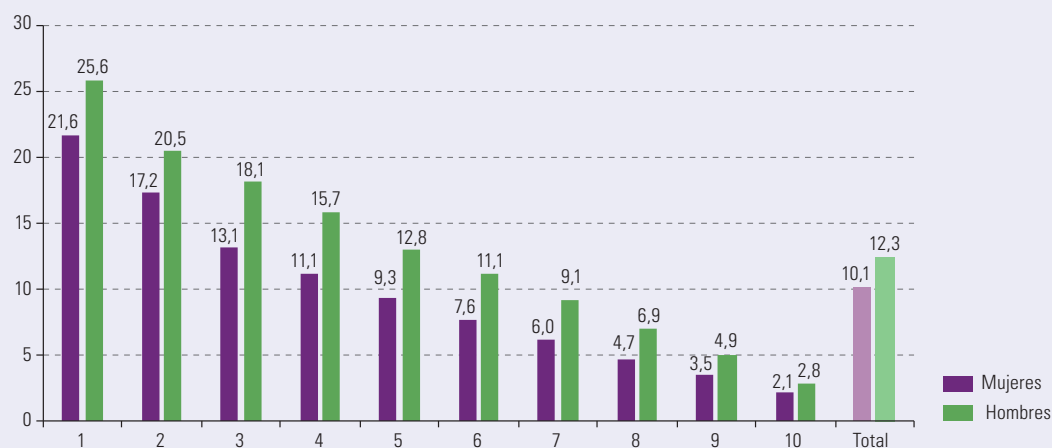
Esto también muestra la coexistencia de dos mercados financieros segmentados por ingresos: el segmento de personas de altos ingresos y los bancos y el segmento de personas de más bajos ingresos y las entidades no financieras. Esto no significa que no haya personas con ingresos bajos que puedan acceder a crédito bancario o tarjetas de crédito, sino más bien que son aquellas con empleos informales, que habitualmente no están bancarizadas y tienen menores ingresos, las que tienen menos posibilidades de acceder a esos servicios.

Esta dualización del mercado financiero afecta especialmente a las mujeres. Dado que se encuentran sobrerrepresentadas entre las personas con menores ingresos, son las que tienen más dificultades de acceso a los créditos bancarios, por lo que se encuentran más expuestas frente a las entidades no financieras. El estudio antes citado muestra que el crédito formal de los bancos (privados y públicos) está concentrado en los estratos de mujeres de ingresos más altos. Las entidades no bancarias otorgan una mayor proporción del crédito a las mujeres de los deciles inferiores de ingreso. A su vez, las mujeres con menores ingresos tienen comprometido un mayor saldo de deuda en relación con sus ingresos, lo que las expone a una mayor vulnerabilidad financiera.

Una de cada cinco personas trabajadoras asalariadas formales del primer decil de ingreso —remuneraciones formales<sup>b</sup>— presenta una situación irregular en el pago de sus créditos<sup>c</sup>. No obstante, como se mencionó, las mujeres presentan una menor proporción de irregularidad en el pago de las deudas que los hombres del mismo decil (véase el gráfico 2).

### Gráfico 2

Argentina: tasa de irregularidad de las personas asalariadas formales, según decil de ingresos laborales y sexo, 2020  
(En porcentajes)



**Fuente:** L. M. Cuccaro, M. Sangiácomo y L. Tumini, “El crédito formal en la Argentina: un análisis con perspectiva de género”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/24), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Central de la República Argentina (BCRA), 2022.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de L. M. Cuccaro, M. Sangiácomo y L. Tumini, “El crédito formal en la Argentina: un análisis con perspectiva de género”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/24), Santiago, CEPAL/Banco Central de la República Argentina (BCRA), 2022, y J. Kunin, “Deudas, cuidados y vulnerabilidad: el caso de las mujeres de hogares rurales en la Argentina”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/45), Santiago, CEPAL, 2022.

<sup>a</sup> El concepto de vulnerabilidad financiera de los hogares en el que trabaja la ENEC es multidimensional e incorpora no solo las dinámicas de endeudamiento, sino también su impacto en los ingresos, el ahorro y el consumo. Para analizar el endeudamiento se elaboró un índice de intensidad del endeudamiento, que tiene en cuenta las deudas a futuro (créditos a pagar) y las deudas del pasado (atrasos de pago), según sean mercantiles o no mercantiles, formales o no formales, y, a su vez, el uso o destino de las deudas contraídas.

<sup>b</sup> Dado que se trabaja con registros administrativos, solo se consideran las remuneraciones brutas que perciben los trabajadores asalariados formales (registrados en la seguridad social) que se desempeñan tanto en el sector privado como en el público, y cuya acreditación se efectúa mediante depósitos en cuenta bancaria.

<sup>c</sup> De acuerdo con la regulación, se dispone la existencia de niveles de agrupamiento (“situaciones”) de los deudores en orden decreciente de calidad: en la “Situación 1” los deudores son capaces de atender adecuadamente todos sus compromisos financieros; en la “Situación 5” y la “Situación 6” la deuda se considera incobrable. Los deudores clasificados en la “Situación 1” y la “Situación 2” se agrupan en situación regular, es decir que pueden atender la totalidad de sus compromisos financieros, y todos los otros deudores se consideran bajo la categoría de situación irregular. En la práctica, se considera que un crédito se encuentra en situación irregular cuando transcurren más de 90 días del vencimiento del plazo para el pago de los servicios sin mediar la cancelación. Véase más información en el marco regulatorio de la Clasificación de Deudores del BCRA [en línea] <http://bcra.gob.ar/Pdfs/Textord/t-cladeu.pdf>.

Por último, en el plano de la gobernanza mundial persisten desafíos para corregir las asimetrías entre países desarrollados y en desarrollo, en particular los países en desarrollo en transición en el acceso al financiamiento, la tecnología y así impulsar una recuperación con igualdad.

El tema de la deuda es ilustrativo de los déficits de cooperación internacional para hacer efectiva la agenda de financiamiento para el desarrollo. En el contexto de la pandemia de COVID-19, la cooperación internacional ha sido limitada y los países de América Latina y el Caribe han accedido a un menor flujo de recursos multilaterales en comparación con los que dispuso en crisis anteriores, como la crisis financiera mundial de 2008-2009 (CEPAL, 2021a). Prevalece la desconexión entre las necesidades económicas y sociales de los países de la región, en particular los de ingresos medios, y la respuesta de la cooperación multilateral. Por ejemplo, se destaca que, en agosto de 2020, el Fondo Monetario Internacional (FMI) implementó una asignación general de derechos especiales de giro (DEG)<sup>12</sup>, que fue la más grande de la historia. Los DEG se reparten de acuerdo con las cuotas de los países en el FMI, por lo que aproximadamente dos tercios de la emisión que se realizó en esa fecha se destinó a países desarrollados. Si bien esta emisión permitió a los países de la región mejorar sus reservas, no fue suficiente para aminorar las brechas de financiamiento. Desde la CEPAL se plantea la necesidad de expansión y redistribución de la liquidez a través de instrumentos como la emisión de DEG y su recirculación a los países en desarrollo y la reducción de la deuda (CEPAL, 2022e).

## 2. La necesidad de valorar económicamente la economía del cuidado e invertir en ella

Para avanzar hacia una recuperación transformadora, desde la CEPAL se ha recomendado proteger el gasto social y la inversión pública en línea con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. También se resaltaron los efectos multiplicadores e igualadores del gasto social y, considerando que la inversión pública ha sido la variable de ajuste durante la última década, se señaló que se debería mantener o incrementar su participación dentro del gasto total (CEPAL, 2022d). Cada vez son más necesarias las transferencias e inversiones estratégicas en sectores que contribuyan a poner fin a las desigualdades de género en la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo sostenible. Por otra parte, tanto la Agenda Regional de Género (CEPAL, 2022f) como la Agenda 2030 establecen la importancia del reconocimiento y la valorización del trabajo no remunerado, así como la necesidad de elaborar instrumentos que posibiliten la medición del uso del tiempo de hombres y mujeres. Así, en las últimas décadas se ha avanzado en la elaboración de metodologías que posibilitan valorar el trabajo de cuidados. Como se señala a continuación, el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado ya representa una parte muy importante de las economías de la región, mientras que invertir en cuidados puede ser particularmente estratégico.

Ya son diez los países de la región que han calculado el aporte monetario del trabajo no remunerado de los hogares. Algunas de las aproximaciones realizadas en la región cuantifican que este tipo de trabajo tiene un valor de entre alrededor de un 15,9% y un 27,6% del PIB (véase el gráfico V.5). En promedio, el 74% de este aporte lo realizan las mujeres (Vaca Trigo y Baron, 2022).

La magnitud del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en relación con el PIB muestra la relevancia de este trabajo a nivel económico y esto se contradice con la poca valoración social que tiene y con el escaso uso que se le da a esta información para la toma de decisiones en términos de políticas económicas. Por ejemplo, en la Argentina y Chile, el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en relación con el PIB superó a los primeros sectores de la economía en los años en que se calculó (Comunidad Mujer, 2019; D'Alessandro y otras, 2020). Durante la pandemia, debido al aumento de horas dedicadas a las labores domésticas y de cuidados, estas valoraciones económicas registraron un marcado incremento. En 2020, por ejemplo, en Chile pasó a ser del 25,6% (Avilés-Lucero, 2020), en la Argentina ascendió al 21,8%, cifra un 5,9% mayor que la medición que no toma en cuenta los efectos de la pandemia (D'Alessandro y otras, 2020), y en México, el valor económico neto per cápita del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado registró un incremento de 11,1% respecto del año anterior (INEGI, 2021).

<sup>12</sup> Los DEG son activos de reserva internacional creados por el FMI para suplementar las reservas oficiales de los países. Tanto los países miembros del FMI como ciertas organizaciones internacionales pueden utilizarlos para una serie de operaciones, entre ellas, el pago de obligaciones financieras y préstamos (CEPAL/CEPA, 2022).

**Gráfico V.5**

América Latina (10 países): valor del trabajo no remunerado de los hogares, 2010-2021

(En porcentajes de PIB)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la valorización del trabajo no remunerado de los organismos rectores de las cuentas nacionales de cada país, con las siguientes excepciones: para la Argentina, el cálculo corresponde al ejercicio, con inclusión de los efectos de la pandemia, realizado en M. D'Alessandro y otras, *Los cuidados, un sector económico estratégico: medición del aporte del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al producto interno bruto*, Buenos Aires, Ministerio de Economía, 2020; para el Uruguay, corresponde a un cálculo no oficial realizado en S. Salvador, "La valoración económica del trabajo no remunerado", *Los tiempos del bienestar social: género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay*, K. Batthyány (ed.), Montevideo, Instituto Nacional de las Mujeres/Doble clic-Editoras, 2015.

La sobrecarga de trabajo no remunerado de las mujeres representa un obstáculo para su plena participación en el mercado laboral y para impulsar procesos de desarrollo económico con igualdad en la región. Por tanto, liberar el tiempo de las mujeres y garantizar su autonomía económica produce externalidades positivas que repercuten en el resto de la economía y, por ende, en la recaudación fiscal. Por ejemplo, en un estudio realizado recientemente para Colombia, con una metodología basada en un modelo de equilibrio general, se estimó que si el Estado y el mercado asumieran los cuidados que hoy se realizan de forma no remunerada, este nuevo sector productivo pasaría a contribuir con el 33,7% del PIB (López Montaña, 2022).

Por otra parte, la inversión en sistemas de cuidados es particularmente estratégica, ya que no solo permite romper con el círculo vicioso de pobreza y exclusión, sino que puede transformarse en un círculo virtuoso que genere múltiples efectos positivos en términos sociales y económicos (CEPAL, 2021c; ONU-Mujeres/CEPAL, 2022). En primer lugar, aportaría a aliviar la sobrecarga de las mujeres respecto de los cuidados, a disminuir el costo de oportunidad de la participación de las mujeres en el mercado laboral (véase el capítulo IV) y, por consiguiente, a promover procesos de autonomía económica. En segundo término, la inversión en el sector de cuidados tiene la capacidad de generar puestos de trabajo y de dinamizar otros sectores interrelacionados de la economía (como el de las obras públicas). A su vez, toda esta mayor actividad económica puede amortizar en parte la inversión inicial en la forma de una mayor recaudación fiscal. Por último, la inversión en sistemas de cuidados contribuye de manera directa al bienestar de las personas, especialmente si se regula y controla la calidad de los servicios comunitarios, públicos y privados que brindan cuidados. En el caso específico de la inversión en cuidado infantil, esta también traería beneficios en el largo plazo a través de un mayor desarrollo físico y cognitivo de niñas y niños, especialmente aquellos en situación de pobreza (ONU-Mujeres/CEPAL, 2022). En este contexto, las políticas de cuidado, con una ampliación de servicios públicos, tienen el potencial de transformarse en uno de los motores de una recuperación transformadora.

En términos de las inversiones necesarias y sus efectos dinamizadores, estudios realizados en el Uruguay (De Henau y otros, 2019) y México (ONU-Mujeres, 2020) indican que impulsar sistemas de cuidados infantiles universales y gratuitos (con distintos parámetros en cada caso) exigiría una inversión anual bruta del 2,8% del PIB en el Uruguay y un gasto adicional del 1,2% del PIB en México. El empleo de las mujeres se incrementaría 4,2 puntos porcentuales en el primer país y el empleo total aumentaría un 3,9% en el segundo. A su vez, los nuevos empleos generarían ingresos fiscales que reducirían la brecha neta de financiamiento al 1,4% del PIB en el Uruguay. En el caso de México, la recaudación adicional sería del 0,29% del PIB. De manera similar, en un estudio realizado para siete países de América Latina, el Canadá y los Estados Unidos se estimó que la inversión bruta en sistemas de cuidados infantiles y para personas en situación de dependencia permanente y la ampliación de licencias parentales supondría un total del 4,3% del PIB<sup>13</sup>, lo que, al mismo tiempo, acarrearía

<sup>13</sup> De esta cifra, 1,4 puntos porcentuales corresponden a sistemas de cuidados infantiles.

un incremento de 10,6 puntos porcentuales en la razón empleo-población en el caso de las mujeres (frente a 2,7 puntos porcentuales en el caso de los hombres) proyectado a 2035 (De Henau, 2022). A su vez, la mayor recaudación fiscal generada rebajaría al 3,2% del PIB (proyectado) la inversión necesaria para universalizar y extender estos sistemas.

Antes de la pandemia, entre 2014 y 2018, el gasto en educación y cuidado para menores de 6 años representó aproximadamente el 0,35% del PIB, en promedio, en 12 países de la región para los que se cuenta con información (en países de la OCDE representó el doble)<sup>14</sup>. En la Argentina, Chile, Costa Rica, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay aumentó más de 0,05 puntos porcentuales (se destaca Chile con 0,17 puntos porcentuales), mientras que en el Brasil, Colombia y México se redujo 0,26, 0,09 y 0,05 puntos porcentuales, respectivamente. Por su parte, el gasto tuvo menores fluctuaciones en El Salvador, Guatemala y Trinidad y Tabago. En esta línea, cabe destacar la iniciativa del Ministerio de Obras Públicas de la Argentina, que en 2021 estableció un Fondo de Infraestructura de Cuidados al que se destina el 8,5% del presupuesto anual. Este fondo está dirigido a obras para la infancia, la salud, los géneros y las juventudes, que fomenten el derecho al cuidado y garanticen estándares básicos de calidad de vida (Ministerio de Obras Públicas, 2021). Este es un ejemplo de cómo puede cautelarse el gasto orientado a políticas de cuidados.

En este capítulo se han presentado los diferentes desafíos macroeconómicos y comerciales en un contexto internacional y regional complejo, que ponen en evidencia la necesidad de concretar cambios en la orientación de las políticas fiscales, productivas y comerciales desde un enfoque de género, así como de contar con un entorno macroeconómico propicio para una recuperación con igualdad. Se necesita un viraje en los patrones productivos, comerciales y financieros para avanzar hacia una sociedad del cuidado en la que se reconozca la interdependencia entre las personas, así como entre los procesos productivos y de reproducción social, y que ponga la autonomía de las mujeres y la sostenibilidad de la vida y del planeta en el centro.

## Bibliografía

- Albarea, A. y otros (2020), "Income underreporting and tax evasion in Italy: estimates and distributional effects", *The Review of Income and Wealth*, vol. 66, N° 4, diciembre.
- Almeida, M. (2022), "Ecuador: análisis de las dimensiones de género de los paquetes y medidas fiscales frente a la crisis del COVID-19", inédito.
- Avilés-Lucero, F. (2020), *Estimación trabajo doméstico no remunerado*, Santiago, Banco Central de Chile.
- Azar, P., A. Espino y S. Salvador (2008), *Uruguay: cambia el comercio, la producción y el trabajo ¿Cambian las relaciones de género? El caso del sector lácteo*, Red Internacional de Género y Comercio.
- Banco Mundial (s.f.), World Development Indicators [en línea] <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- Barrios, S. y otros (2016), "The fiscal and equity impact of tax expenditures in the European Union", *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms*, N° 2016-01, Sevilla, Centro Común de Investigación, Comisión Europea.
- Bércovich, N. y M. Muñoz (2022), "Rutas y desafíos para cerrar las brechas de género en materia de habilidades digitales", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/73), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bidegain, N. y A. Espino (2022), "Iniciativas de gobiernos de América Latina y el Caribe para mitigar los impactos de la crisis del COVID-19 en la autonomía de las mujeres en sectores exportadores, en cadenas globales de valor y su impacto en las brechas de género en América Latina y el Caribe", inédito.
- Bidegain, N., L. Scuro e I. Vaca Trigo (2020), "La autonomía económica de las mujeres en tiempos de COVID-19", *Revista CEPAL*, N° 132 (LC/PUB.2021/4-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Brumer, A. (2004), "Gênero e agricultura: a situação da mulher na agricultura do Rio Grande do Sul", *Revista Estudos Feministas*, vol. 12, N° 1, abril.
- Carrasco Bengoa, C. y C. Díaz Corral (eds.) (2017), *Economía feminista: desafíos, propuestas, alianzas*, Barcelona, Entrepueblos/Entrepobles/Entrepobos/Herriarte.

<sup>14</sup> Datos de la CEPAL, sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>, y para Chile y México, OCDE, OECD.Stat [base de datos en línea] <https://stats.oecd.org/>.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/9-P), Santiago.
- (2022b), *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?*, Santiago, 6 de junio [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47912-repercusiones-america-latina-caribe-la-guerra-ucrania-como-enfrentar-esta-nueva>.
- (2022c), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- (2022d), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/7-P), Santiago.
- (2022e), *Una década de acción para un cambio de época* (LC/FDS.5/3), Santiago.
- (2022f), *45 años de Agenda Regional de Género* (LC/MDM-E.2022/4), Santiago.
- (2021a), “Una agenda innovadora de financiamiento para el desarrollo para la recuperación de América Latina y el Caribe”, *Informe Especial COVID-19*, N° 12, Santiago.
- (2021b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago.
- (2021c), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- (2021d), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/21-P), Santiago.
- (2021e), “La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad”, *Informe Especial COVID-19*, N° 9, Santiago.
- (2021f), *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/14-P/Rev.1), Santiago.
- (2020a), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.
- (2020b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago.
- (2020c), “Compromiso de Santiago” [en línea] <https://conferenciamujer.cepal.org/14/es/documentos/compromiso-santiago>.
- (2019a), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago.
- (2019b), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- CEPAL/CEPA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Comisión Económica para África) (2022), “Special Drawing Rights (SDRs) and the COVID-19 crisis”, *Informe COVID-19*, Santiago, abril.
- Cimoli, M. y G. Porcile (2013), “Tecnología, heterogeneidad y crecimiento: una caja de herramientas estructuralistas”, *serie Desarrollo Productivo*, N° 194 (LC/L.3736), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ComunidadMujer (2019), *¿Cuánto aportamos al PIB? Primer Estudio Nacional de Valoración Económica del Trabajo Doméstico y de Cuidado No Remunerado en Chile*, Santiago.
- Cuccaro, L. M., M. Sangiácomo y L. Tumini (2022), “El crédito formal en la Argentina: un análisis con perspectiva de género”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/24), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Central de la República Argentina (BCRA).
- D'Alessandro, M. y otras (2020), *Los cuidados, un sector económico estratégico: medición del aporte del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al producto interno bruto*, Buenos Aires, Ministerio de Economía.
- DANE/CEPAL/CPEM (Departamento Administrativo Nacional de Estadística/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer) (2021), “Recuperación económica: empleo de mujeres”, *Serie Mujeres en Tiempos de COVID-19*, N° 15.
- De Henau, J. (2022), “Costs and benefits of investing in transformative care policy packages: A macrosimulation study in 82 countries”, *ILO Working Paper*, N° 55, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- De Henau, J. y otros (2019), “Investing in free universal childcare in South Africa, Turkey and Uruguay: A comparative analysis of costs, short-term employment effects and fiscal revenue”, *Discussion Paper*, N° 28, Nueva York, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres).
- DIRECON/ProChile (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales/Dirección de Promoción de Exportaciones) (2019), *Estudio de brechas y barreras de género para la exportación en empresas lideradas por mujeres*, Santiago, Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Elson, D., C. Grown y N. Çağatay (2007), “Mainstream, heterodox, and feminist trade theory”, *The Feminist Economics of Trade*, I. van Staveren y otros (eds.), Londres, Routledge.
- Fajnzylber, F. (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, Ciudad de México, Editorial Nueva Imagen.
- Fontana, M. (2016), *Gender Equality in Trade Agreements: Study for the FEMM Committee*, Bruselas, Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, Parlamento Europeo, noviembre.
- Grondona, V., N. Bidegain Ponte y C. Rodríguez Enríquez (2016), *Flujos financieros ilícitos que socavan la justicia de género*, International Policy Analysis, Berlín, Friedrich-Ebert-Stiftung, diciembre.
- Helpman, E. (2011), *Understanding Global Trade*, Cambridge, Belknap Press.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2021), “Cuenta satélite del trabajo no remunerado de los hogares de México 2020”, *Comunicado de Prensa*, N° 710/21, 3 de diciembre.

- Kupfer, D. y otros (2013), "Different partners, different patterns: trade and labour market dynamics in Brazil's post-liberalisation period", *OECD Trade Policy Papers*, N° 149, OECD Publishing.
- Leventi, C., M. Matsaganis y M. Flevotomou (2013), "Distributional implications of tax evasion and the crisis in Greece", *EUROMOD Working Paper*, N° EM17/13, EUROMOD, Unión Europea.
- López Montaña, C. (2022), "El costo de no integrar el cuidado en la economía", inédito.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2021), *Informe Ingreso Familiar de Emergencia*, septiembre [en línea] [https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/ife/210929\\_Informe\\_resumen\\_IFE\\_septiembre\\_2021.pdf](https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/ife/210929_Informe_resumen_IFE_septiembre_2021.pdf).
- Ministerio de Obras Públicas (2021), "Red de Infraestructura del Cuidado" [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/red-de-infraestructura-del-cuidado> [fecha de consulta: 13 de julio de 2022].
- OCDE y otros (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y otros) (2022), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022*, París, OECD Publishing.
- Olmos, X. (2019), "La sostenibilidad social en el comercio internacional: instrumentos y prácticas utilizadas por productores y empresas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/39), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ONU-Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2020), "Costos, retornos y efectos de un Sistema de cuidado infantil universal, gratuito y de calidad en México" [en línea] <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020-nuevo/diciembre-2020/costos-retornos-y-efectos-de-un-sistema-de-cuidado-infantil-universal-en-mexico>.
- ONU-Mujeres/CEPAL (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe: elementos para su implementación* (LC/TS.2022/26), Santiago.
- Ritter, I. (2015), *Illicit Financial Flows: An Analysis and some Initial Policy Proposals*, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Salvador, S. (2015), "La valoración económica del trabajo no remunerado", *Los tiempos del bienestar social: género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay*, K. Batthyány (ed.), Montevideo, Instituto Nacional de las Mujeres/Doble clic-Editoras.
- Seguino, S. (2000), "Gender inequality and economic growth: a cross-country analysis", *World Development*, vol. 28, N° 7, julio.
- SP (Superintendencia de Pensiones) (2021), *Informe de Género sobre el Sistema de Pensiones y Seguro de Cesantía*, diciembre [en línea] <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-article-14826.html> [fecha de consulta: 28 de junio de 2022].
- Standing, G. (1999), "Global feminization through flexible labor: a theme revisited", *World Development*, vol. 27, N° 3, marzo.
- \_\_\_\_\_(1989), "Global feminization through flexible labor", *World Development*, vol. 17, N° 7, julio.
- Tabbush, C. (2021), "La pandemia, una encrucijada para la igualdad de género", *Nueva Sociedad*, N° 293, mayo-junio.
- Tejani, S. y W. Milberg (2016), "Global defeminization? Industrial upgrading and manufacturing employment in developing countries", *Feminist Economics*, vol. 22, N° 2, enero.
- Vaca Trigo, I. (2019), "Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario del trabajo", *serie Asuntos de Género*, N° 154 (LC/TS.2019/3), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vaca Trigo, I. y C. Baron (2022), "Descargar el producto interno bruto (PIB): bienestar, cuidados y tiempo", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/80), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Van Staveren, I. y otros (eds.) (2007), *The Feminist Economics of Trade*, Londres, Routledge.
- Vegh, C. A. y otros (2019), *¿Cómo afecta el ciclo económico a los indicadores sociales en América Latina y el Caribe?: Cuando los sueños enfrentan la realidad*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Willson, A. y P. Caro (2010), "Temporeras de la agroexportación en Chile: tensiones y desafíos asociados a la relación entre la vida laboral y familiar", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 94 (LC/L.3117-P/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## Anexo V.A1

### Cuadro V.A1.1

América Latina (13 países): sectores altamente exportadores por país, alrededor de 2018

| Sectores                                             | Costa Rica | El Salvador | Honduras | República Dominicana | Argentina | Bolivia (Estado Plurinacional de) | Brasil | Chile | Colombia | Ecuador | México | Perú | Uruguay |
|------------------------------------------------------|------------|-------------|----------|----------------------|-----------|-----------------------------------|--------|-------|----------|---------|--------|------|---------|
| Agricultura, silvicultura, caza y pesca              |            |             |          |                      |           |                                   |        |       |          |         |        |      |         |
| Petróleo y minería                                   |            |             |          |                      |           |                                   |        |       |          |         |        |      |         |
| Alimentos, bebidas y tabaco                          |            |             |          |                      |           |                                   |        |       |          |         |        |      |         |
| Textiles, confecciones y calzado                     |            |             |          |                      |           |                                   |        |       |          |         |        |      |         |
| Madera, celulosa y papel                             |            |             |          |                      |           |                                   |        |       |          |         |        |      |         |
| Química y farmacia                                   |            |             |          |                      |           |                                   |        |       |          |         |        |      |         |
| Caucho y plástico                                    |            |             |          |                      |           |                                   |        |       |          |         |        |      |         |
| Minerales no metálicos                               |            |             |          |                      |           |                                   |        |       |          |         |        |      |         |
| Metales y productos de metal                         |            |             |          |                      |           |                                   |        |       |          |         |        |      |         |
| Maquinaria y equipo (no incluye aparatos eléctricos) |            |             |          |                      |           |                                   |        |       |          |         |        |      |         |
| Maquinarias y aparatos eléctricos                    |            |             |          |                      |           |                                   |        |       |          |         |        |      |         |
| Automotores y sus piezas y partes                    |            |             |          |                      |           |                                   |        |       |          |         |        |      |         |
| Otras manufacturas                                   |            |             |          |                      |           |                                   |        |       |          |         |        |      |         |
| Electricidad, gas y agua                             |            |             |          |                      |           |                                   |        |       |          |         |        |      |         |
| Construcción                                         |            |             |          |                      |           |                                   |        |       |          |         |        |      |         |
| Transporte y almacenamiento                          |            |             |          |                      |           |                                   |        |       |          |         |        |      |         |
| Correos y telecomunicaciones                         |            |             |          |                      |           |                                   |        |       |          |         |        |      |         |
| Intermediación financiera                            |            |             |          |                      |           |                                   |        |       |          |         |        |      |         |
| Servicios empresariales                              |            |             |          |                      |           |                                   |        |       |          |         |        |      |         |
| Otros servicios                                      |            |             |          |                      |           |                                   |        |       |          |         |        |      |         |
| Actividades de alojamiento y de servicios de comida  |            |             |          |                      |           |                                   |        |       |          |         |        |      |         |

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y matrices de insumo-producto de los países.

**Nota:** Los sectores de alta (o baja) intensidad exportadora son aquellos donde la proporción de las exportaciones en el valor bruto de la producción es superior (o inferior) al promedio de todos los sectores. El sector de alojamiento y de servicios de comida (indicador indirecto o *proxy* del turismo) se considera altamente exportador cuando representa más del 5% de las exportaciones totales del país. <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.





CAPÍTULO

VI

## Un cambio de época: el Estado para la sociedad del cuidado

Introducción

A. El Estado para la sociedad del cuidado

B. Políticas públicas para la sociedad del cuidado

C. Desatar los nudos de la desigualdad de género para transitar a la sociedad del cuidado

Bibliografía



## Introducción

El mundo ha ingresado en la década de acción para cumplir con los Objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, enfrentando multifacéticas crisis económicas, sociales, políticas y ambientales. Las brechas estructurales de la región, su limitado espacio fiscal, el débil acceso a la protección social, la elevada informalidad laboral, la heterogeneidad estructural y la brecha tecnológica, entre otros factores de largo plazo, han determinado el alcance de los efectos de la crisis en las economías regionales. En América Latina y el Caribe, en particular, las crisis económica, social y ambiental se hallan inmersas en un sistema de desigualdades y una cultura del privilegio que refuerzan las asimetrías entre países y dentro de ellos (CEPAL, 2020b).

En los capítulos anteriores se ha expuesto en detalle cómo la pandemia ha revelado las fracturas sistémicas, al tiempo que ha amplificado las desigualdades (CEPAL, 2021c). La crisis climática y la pérdida de biodiversidad provocadas en gran medida por modelos de consumo y producción insostenibles, especialmente en los países desarrollados, están destruyendo los ecosistemas y cambiando la fisonomía de nuestro planeta (IPCC, 2018 y 2021). Asimismo, la pandemia ha puesto de relieve, de forma inédita, la importancia de los cuidados para la sostenibilidad de la vida y la desigual organización social del cuidado, basada fundamentalmente en el trabajo de las mujeres (CEPAL, 2020e y 2021f). Tal como se ha descrito, la heterogeneidad estructural de los países de la región se refuerza con la actual división sexual del trabajo, que determina interacciones entre la posición ocupada por las mujeres en el campo del trabajo remunerado y el del trabajo no remunerado (CEPAL, 2019). En consecuencia, la crisis supuso fuertes caídas en la ocupación y deterioros en las condiciones laborales de las mujeres de la región, generando un retroceso de más de una década en los avances logrados en materia de participación laboral y autonomía. La lenta recuperación de los mercados también ha sido desigual, lo que ha profundizado aún más las brechas laborales entre hombres y mujeres (CEPAL/OIT, 2022). De esta manera, se han profundizado los nudos estructurales de la desigualdad de género, lo que ha afectado la autonomía de las mujeres en todas sus dimensiones.

Además, la pandemia ha generado nuevas posibilidades y desafíos en materia de desarrollo y uso de tecnologías, con la consecuente ampliación de las posibilidades del comercio digital, el teletrabajo, la teleeducación y la telemedicina, la producción de vacunas y otras herramientas de la medicina (CEPAL, 2020d). Se ha abierto así un nuevo escenario de posibilidades, pero al mismo tiempo se han creado nuevas desigualdades, producto de la distribución inequitativa de los frutos de este progreso.

La reducción de la desigualdad ha sido un tema crucial en la tradición de pensamiento de la CEPAL y el marco analítico del estructuralismo adoptado como valor central que abarca, además de los ingresos, la igualdad de oportunidades y acceso, y el reconocimiento de las diferencias y la dignidad de las personas (CEPAL, 2020b). En este sentido, la CEPAL ha planteado la urgencia de un cambio estructural del modelo de desarrollo hacia otro que ponga la igualdad y la sostenibilidad en el centro. En esta línea, en la última década especialmente, la CEPAL ha insistido en la necesidad de generar nuevos pactos sociales a través de los cuales los países, desde sus historias e identidades particulares, puedan superar las rígidas desigualdades que caracterizan a nuestra región (CEPAL, 2010b, 2012 y 2014; Bárcena, 2022).

De este modo, la construcción de nuevos pactos políticos, sociales, fiscales y ambientales, con la participación de una amplia variedad de actores, emerge como el camino necesario para promover mayor bienestar e igualdad. Forjar un contrato social renovado, sustentado en políticas de inclusión y protección social y en procesos participativos, es una preocupación compartida, expresada en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en la Agenda Regional de Género y en las prioridades nacionales e internacionales para responder a los impactos de la pandemia de COVID-19 (CEPAL, 2022c). En este sentido, el acceso universal a la protección social, una fiscalidad redistributiva, la ampliación de la cobertura y el aumento de la calidad de los servicios de cuidado, un manejo sostenible de los recursos naturales y un aumento y diversificación de la inversión pública y privada solo serán posibles a través de la acción consensuada y participativa mediante pactos para el desarrollo (CEPAL, 2020a).

En esta línea, la Agenda Regional de Género (CEPAL, 2022f) constituye un elemento central, dirigida a garantizar los derechos humanos de las mujeres, evitar retrocesos y avanzar hacia el logro de la autonomía de las mujeres y la igualdad sustantiva (CEPAL, 2021d). Los acuerdos de esta Agenda —producto de pactos regionales y acuerdos transformadores aprobados por los Gobiernos de América Latina y el Caribe en diálogo con los movimientos de mujeres y feministas— han destacado la importancia del papel del Estado, la imprescindible coordinación entre sus instituciones, así como entre los niveles nacional, subnacional y local, y el enfoque interseccional. Esta Agenda robusta, integral y ambiciosa, ofrece, asimismo, los cimientos para fortalecer el papel de los Estados desde una perspectiva feminista, a través de la implementación de políticas y sistemas de cuidados universales, intersectoriales, integrales, corresponsables y sostenibles (CEPAL, 2021d).

Sobre la base de estos acuerdos, la CEPAL ha llamado a acelerar el paso hacia una justicia económica, ambiental y de género, y transitar hacia una sociedad del cuidado que priorice la sostenibilidad de la vida y el cuidado del planeta; que garantice los derechos de las personas que requieren cuidados, así como los de quienes proveen dichos cuidados, y que considere el autocuidado, combata la precarización de los empleos en la economía del cuidado y visibilice sus efectos multiplicadores (CEPAL, 2021d). La sociedad del cuidado concibe la igualdad como su horizonte y el cambio estructural como el camino hacia sociedades más justas, sostenibles e igualitarias, orientando la definición de políticas públicas en el presente para transformar el corto, mediano y largo plazo.

En esta línea, en este capítulo se aborda la necesidad de recuperar el papel central del Estado como pilar y garante del desarrollo y del tránsito hacia una sociedad del cuidado. En este sentido, se argumenta la necesidad de fortalecer las capacidades y roles de los Estados para liderar y fomentar nuevos pactos transformadores, inclusivos y feministas, que prioricen la vida humana, propicien una relación más sostenible con el entorno e incorporen a los grupos históricamente excluidos a los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas.

## A. El Estado para la sociedad del cuidado

El aumento de las desigualdades y la precarización de la vida colocan en el centro de los debates, hoy más que nunca, la necesidad de modificar el modelo actual de desarrollo. Ha quedado demostrado que la ausencia o debilidad de las políticas y sistemas de cuidado en la región han afectado la autonomía económica, la autonomía física y la autonomía en la toma de decisiones de las mujeres en América Latina y el Caribe. De esta manera, se hace aún más evidente la urgencia de transformar las relaciones sociales hacia paradigmas centrados en los cuidados y la sostenibilidad. En este camino, el fortalecimiento del rol, los recursos y la capacidad del Estado a diferentes niveles (local, nacional y regional) es crucial para desatar los nudos estructurales de la desigualdad en América Latina y el Caribe.

### 1. El Estado como garante de derechos

En América Latina y el Caribe, los Estados se caracterizan por una amplia heterogeneidad no solo entre los países sino también dentro de ellos. Los sistemas de protección social varían significativamente entre países en términos de enfoques, coberturas y prestaciones. Todo ello enfatiza la necesidad de pensar en los Estados desde una mirada interseccional, situada y relacional, que emerja en diálogo con las distintas trayectorias e historias, características y desafíos de cada país y territorio.

La acción del Estado, al igual que la orientación de otras esferas como el mercado, la comunidad y las familias, no es neutral: refleja las configuraciones, las relaciones de poder y la capacidad de incidencia de los distintos grupos en cada sociedad (CEPAL, 2010a). Por ello, la generación de mecanismos que promuevan la participación y el control por parte de la ciudadanía se torna un elemento crucial de garantía y fortalecimiento democrático, lo que redundará en una mayor eficiencia en la gestión.

Como garantes de derechos, los Estados deben crear las condiciones necesarias y garantizar los derechos humanos y, al mismo tiempo, deben abstenerse de interferir o limitar el disfrute de los derechos. Además, los Estados deben asegurar que agentes no estatales —como el sector empresarial— respeten los derechos humanos y actúen con la diligencia debida (Bidegain Ponte, 2017). Desde este punto de vista, le corresponde al Estado organizar todo el aparato gubernamental y, en general, las estructuras del poder público para garantizar los derechos de las personas, adecuar normas internas al estándar internacional y regular las responsabilidades de otras instituciones y actores como las familias, las comunidades y las empresas. Como garante, compete también al Estado asumir un papel central como promotor de la corresponsabilidad en todos los ámbitos en que se brindan y reciben cuidados.

Sobre la base de los principios de derechos humanos, el derecho al cuidado debe ser entendido como un derecho universal, indivisible e interdependiente. Esto significa que el derecho al cuidado corresponde a toda persona a lo largo del curso de su vida, sin discriminación alguna, como parte consustancial de la dignidad humana, y que es interdependiente con otros derechos y relaciones sociales y ambientales. De igual manera, el derecho al cuidado debe estar basado en el principio de igualdad y no discriminación, que garantiza su acceso y disfrute a todas las personas sin perjuicio de su condición étnico-racial, orientación sexual, identidad de género, edad, idioma, religión o discapacidad, entre otras. Es necesario, además, comprender el cuidado como un derecho irreversible, inherente a la persona humana, que no puede ser eliminado una vez que ha sido reconocido. El cuidado, como derecho, debe ser además entendido con criterios de progresividad, de modo que se amplíen sus áreas de aplicación gradualmente y se priorice la protección inmediata a los distintos grupos sociales. Finalmente, es necesario contar con una mirada intercultural e interseccional que enmarque el derecho al cuidado sobre la base de las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y de desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales, alertando sobre las construcciones sociales respecto al género, las relaciones de poder y la desigualdad en cada sociedad (véase el capítulo I).

## 2. El rol del Estado en la provisión, articulación y regulación en materia de cuidados

El Estado tiene a su cargo la provisión de bienes y servicios de protección social orientados a otorgar bienestar a la población. Sin la intervención de los Estados, los costos de estos bienes y servicios pueden generar sociedades desiguales. Asimismo, sin la intervención de los Estados, los cuidados continuarán recayendo sobre el trabajo y el tiempo de las mujeres, especialmente de aquellas pertenecientes a los quintiles de menores ingresos ya que el grado de “familiarización” de los cuidados difiere notablemente según el nivel de ingresos (Orloff, 1996; CEPAL, 2019; CEPAL/ONU-Mujeres, 2020; entre otros).

Las características generales en materia de cobertura y calidad de los sistemas de protección social de cada país —relativos a salud, educación, seguridad social y política laboral— inciden en la conformación de las políticas de cuidado (CEPAL, 2020b). En efecto, el rol del Estado en la creación de políticas y servicios de cuidado está directamente relacionado con los “vacíos” de los restantes componentes de la protección social. Así, a la hora de implementar políticas y sistemas de cuidado integrales y de calidad, son desafíos a tener en cuenta los sistemas de protección con bajos niveles de cobertura en seguridad social y salud, altos niveles de informalidad laboral, alta mercantilización de los sistemas educativos y de salud, o significativas brechas de género.

De igual manera, el rol del Estado en la implementación de sistemas y políticas de cuidado con perspectiva de género e interseccional constituye una oportunidad para un incremento de la eficiencia de los restantes pilares del bienestar. Así, la creación y fortalecimiento de las políticas de cuidado impacta directamente en el acceso y la calidad del empleo y el acceso y cobertura de la seguridad social —especialmente, pero no únicamente, de las mujeres—, en la salud general de la población, en las normas que regulan el trabajo y en las tasas de asistencia y permanencia educativa, especialmente de niñas y adolescentes. Todos estos factores alertan sobre la necesidad de contar con una mirada integral del Estado que lidera la implementación de estrategias, políticas y sistemas de cuidado, en diálogo con los restantes componentes del bienestar.

Por otra parte, el Estado debe velar por evitar la segmentación en el acceso a los servicios de cuidado y garantizar su calidad para evitar que los servicios públicos de cuidado sean de consumo secundario o marginal frente a la imposibilidad de acceder a estrategias de cuidado basadas en el mercado. En este sentido, el Estado debe proveer servicios y políticas de cuidado de calidad y amplia cobertura, que además se adapten a las características de cada contexto.

El rol de rectoría y regulación del Estado es central para velar por la calidad de los cuidados en todas las esferas. En el diseño, financiamiento y provisión de los cuidados están involucrados los hogares y las familias, los mercados, el Estado y las comunidades. Este conjunto conforma lo que la literatura ha denominado la organización social del cuidado (Jenson, 1997), los regímenes de cuidado (Bettio y Plantenga, 2004) y el diamante del cuidado (Razavi, 2007). En particular, la noción del diamante del cuidado permite comprender la heterogeneidad de los arreglos de cuidado entre diferentes sociedades y su variación en una misma sociedad a lo largo del tiempo. En efecto, el llamado “diamante del cuidado” adquiere formas específicas, dependiendo del peso relativo de cada uno de sus vértices en la provisión de servicios y políticas de cuidados según las relaciones económicas, políticas y sociales cambiantes a lo largo del tiempo. Además, el límite entre estos vértices puede en ocasiones ser difuso. Por ejemplo, el Estado en América Latina suele ofrecer fondos para servicios de cuidado que son administrados a través de la sociedad civil, organizaciones no lucrativas o el mercado. Asimismo, el Estado puede otorgar exenciones tributarias o subsidios al sector privado para implementar políticas de cuidado, canalizando recursos públicos hacia el mercado<sup>1</sup>, o bien puede establecer acuerdos de gestión público-privada para la implementación de políticas de cuidado.

En cualquier caso, e independientemente de la forma que el diamante adquiera en cada sociedad, el rol del Estado en la fiscalización y regulación de los servicios y políticas de cuidado es un elemento central e insustituible para la promoción de sistemas de orientación universal y progresiva, amplia cobertura y calidad, a lo largo del territorio. Como rector en materia de política pública, el Estado posee capacidades de fiscalización y regulación sobre las restantes esferas del diamante del cuidado (mercado, hogares, comunidad). En este sentido, el Estado establece y garantiza los derechos y las responsabilidades de las otras instituciones y los demás actores, legisla, regula y puede orientar y promover diversas prácticas y modificaciones de la organización social del cuidado. La acción del Estado puede estar orientada a regular la calidad de los bienes, servicios y prestaciones otorgadas por los diferentes proveedores de cuidado, tanto en materia de infraestructura (espacios y materiales, por ejemplo) como en lo tocante a los criterios de acreditación y certificación de las organizaciones involucradas, así como a los criterios de calidad de la prestación en términos sustantivos.

Asimismo, la regulación y monitoreo de la política pública de cuidado también puede orientarse a la generación de los criterios y mecanismos para desarrollar o expandir los servicios públicos ya existentes, con una mirada renovada que integre la perspectiva de género y los cuidados. Como señala la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030<sup>2</sup> (CEPAL, 2017), para la ejecución de políticas públicas para la igualdad de género se requerirán estrategias de rendición de cuentas y seguimiento, las que a su vez se beneficiarán de un sistema de información robusto, que aporte al diseño, la implementación y la mejora continua de la política pública<sup>3</sup>. Contar con Estados con capacidad de provisión, gestión, regulación y control de los servicios de cuidado constituye un elemento clave en la construcción de sistemas y políticas de cuidado articuladas y eficientes.

La asignación de presupuestos estatales, especialmente en contextos de escasez, no está exenta de tensiones. Sin embargo, la inversión en cuidados no solo permite romper con el círculo de pobreza y exclusión, sino que contribuye al bienestar general de la población, disminuye el costo de oportunidad de la participación de las mujeres en el mercado laboral y promueve su autonomía. A su vez, genera empleo y dinamiza otros sectores de la economía (obras públicas y transporte, entre otros), al mismo tiempo que contribuye a generar mayores ingresos fiscales.

<sup>1</sup> Algunas de estas herramientas podrían ser exenciones impositivas e incentivos fiscales para empresas que ofrezcan centros de cuidado infantil o compensación económica a las trabajadoras y trabajadores que sean madres y padres.

<sup>2</sup> Véase el eje 10 “Monitoreo, evaluación y rendición de cuentas: garantía de derechos y transparencia”.

<sup>3</sup> Véase el eje 9 “Sistemas de información: transformar datos en información, información en conocimiento y conocimiento en decisión política”.

## B. Políticas públicas para la sociedad del cuidado

Además de contar con Estados con capacidades para liderar los procesos de desarrollo hacia la sociedad del cuidado, es necesario construir nuevos pactos políticos, sociales, fiscales y ambientales a través de la participación de una amplia variedad de actores que permitan transitar hacia un nuevo paradigma de desarrollo. En esta línea, es necesario implementar políticas y sistemas integrales de cuidado que fortalezcan y complementen los actuales sistemas de protección social. También se requiere llevar a cabo cambios en el ámbito laboral que permitan una mayor corresponsabilidad en materia de cuidados, y a la vez generar nuevos pactos fiscales distributivos y con enfoque de género, desarrollar nuevos marcos y acuerdos orientados al cuidado del planeta y promover una mayor inclusión digital de las mujeres para lograr una mejor distribución de los frutos del progreso.

### 1. Criterios orientadores para el diseño de políticas de cuidado

En primer lugar, a la hora de implementar políticas de cuidado, es necesario contar con criterios de progresividad para alcanzar la universalidad. Todas las personas necesitan algún tipo de cuidado durante su ciclo de vida y, en este sentido, los cuidados son una necesidad universal. Sin embargo, esta necesidad se materializa de diferente forma en las personas según el ciclo de la vida, las condiciones físicas, las condiciones socioeconómicas y de ingresos, y las diferencias territoriales, entre otras. Es por ello que, si bien la orientación de la política debe ser universal, no debe dejar de reconocer que existen desigualdades estructurales que afectan las necesidades de cuidados entre las diferentes poblaciones y las posibilidades de solventarlas (CEPAL, 2022d). La progresividad y la universalidad son, en esta línea, criterios que van de la mano en la medida en que es necesario reconocer que, si bien el cuidado es un derecho humano universal, su garantía puede seguir criterios de progresividad sobre la base de la priorización de las necesidades de las diferentes personas. En particular, las personas en situación de dependencia permanente o transitoria (personas en situación de discapacidad, niñas y niños, y personas mayores) así como las personas que brindan cuidados (remunerados y no remunerados) deben considerarse como poblaciones prioritarias a la hora de generar mecanismos de progresividad en el acceso a las políticas de cuidado.

En segundo lugar, la complejidad e integralidad que caracteriza a la temática de los cuidados exige una visión intersectorial e interinstitucional para una gestión eficiente y articulada. En efecto, dada la incidencia de los cuidados en diversas esferas sociales y económicas, y su importancia en cuanto a las desigualdades de género, las intervenciones públicas en materia de cuidados requieren un enfoque intersectorial y el trabajo coordinado de diversos ministerios y sectores, así como la definición de cometidos entre los diversos niveles (subregional, local, nacional) y agencias del Estado (CEPAL, 2022d). Asimismo, es central determinar distintos formatos y niveles de articulación que aborden cuestiones inherentes a la gestión diaria de la política, así como canales de diálogo político-técnico entre diversos organismos públicos e instancias de decisión política de alto nivel. En esta línea, los mecanismos para el adelanto de las mujeres tienen un rol clave en la transversalización de la perspectiva feminista en los distintos niveles de diseño, gestión e implementación de la política de cuidado.

Como menciona la Estrategia de Montevideo en su eje 2 “Institucionalidad: políticas multidimensionales e integrales de igualdad de género”, el diseño e implementación de políticas integrales de cuidado constituye un claro ejemplo de la necesidad de disponer de una estructura organizacional articulada. En esta línea, construir sistemas integrales de cuidado y, en general, contar con políticas de cuidado articuladas y coherentes requiere, además, definir un modelo de gestión pública y una estructura de gobernanza con responsabilidades claras y establecidas en marcos normativos definidos a través de mecanismos participativos, que orienten el accionar de la política pública. La gestión pública de la política de cuidado se verá facilitada, asimismo, de acuerdo con el rango jerárquico de la institución que la lidera. Como política de desarrollo compleja e integral, la gestión e implementación de la política de cuidado se beneficiará si la institución rectora del sistema posee rango ministerial —sea el mecanismo de género o bien una división dentro de un Ministerio— lo que le permitiría coordinar y articular acciones con las distintas instancias sectoriales con mayor facilidad.

En tercer lugar, la política de cuidado debe incidir en la distribución del trabajo de cuidados entre hombres y mujeres (corresponsabilidad de género), y entre el Estado, el mercado, los hogares y la comunidad (corresponsabilidad social). En este sentido, el reconocimiento, la reducción y la redistribución del trabajo de cuidados constituye un elemento clave que debe estar en el centro de los objetivos de cualquier política pública orientada en esta línea. Para ello, es necesario generar servicios y políticas de cuidado en materia social, laboral, educativa y de seguridad social, así como estrategias de acción en materia de comunicación y sensibilización que busquen modificar las masculinidades y los roles tradicionales que la sociedad otorga a mujeres y hombres en relación con los cuidados. En esta línea, las campañas publicitarias, la integración de la perspectiva de género en las mallas curriculares educativas, las estrategias de capacitación y sensibilización en los lugares de trabajo y la promoción de una normativa laboral que fomente la participación de los hombres en el ejercicio del cuidado constituyen elementos clave.

En cuarto lugar, los sistemas de financiamiento de las políticas de cuidado pueden estar basados en varios instrumentos o en combinaciones variables entre ellos. Por ejemplo: modelos contributivos de seguridad social, impuestos generales o especiales destinados a cuidados, sistemas de copago, contribuciones especiales o fondos de cuidados, contribuciones del sector privado, fondos particulares para cuidados a cargo de empresas o sindicatos, financiamiento a través del aporte de recursos del presupuesto nacional o federal, seguros individuales contra el riesgo de estar en situación de dependencia, entre otros. Más allá de la forma concreta que adquiera el financiamiento de la política de cuidado, resulta central, como sucede con otras esferas de la política para el desarrollo, contar con recursos suficientes, intransferibles y sostenibles. Como se establece en la Estrategia de Montevideo<sup>4</sup> (CEPAL, 2017), la implementación de un marco normativo y el fortalecimiento de capacidades estatales en los temas relativos a cuidados requiere la asignación de recursos presupuestarios suficientes que garanticen la sostenibilidad financiera de las políticas.

La Estrategia de Montevideo propone, además, diseñar, implementar y evaluar las políticas macroeconómicas y, especialmente, las políticas fiscales desde un enfoque de género y derechos humanos. Para ello, es necesario asegurar montos, nivel y composición en la asignación de los recursos y fuentes de recaudación, de modo de aumentar los ingresos evitando efectos regresivos. En esta línea, es necesario un monitoreo de las asignaciones presupuestarias para las políticas de cuidado, y contar con proyecciones que permitan medir el impacto de la implementación de sistemas integrales de cuidado y conocer sus efectos sobre la economía en general y el empleo en particular.

Dadas las tensiones y restricciones en torno a la disponibilidad de recursos fiscales en el contexto actual, los sistemas de financiamiento en materia de cuidados —siguiendo tendencias regionales en materia de protección social— suelen ceñirse a criterios focalizados en la dependencia severa o criterios de tipo social y económico. De igual manera, las transferencias monetarias en materia de cuidados ocupan un lugar central en la región. Sin embargo, es necesario enfatizar que ambas estrategias son necesarias y pertinentes, pero deben ser complementadas con criterios de progresividad tendientes a la universalización de servicios y políticas que trasciendan las transferencias económicas. Sin servicios y políticas de cuidado robustas, integrales y de amplia cobertura, se hace imposible el logro de la igualdad de género y la autonomía de las mujeres.

En quinto lugar, es necesario reafirmar la importancia de contar con una mirada situada e interseccional que considere las características demográficas, sociales, económicas, culturales y territoriales en las que las relaciones de cuidado se insertan. La organización social del cuidado adquiere diferentes formas en contextos urbanos y rurales, en pueblos indígenas en su diversidad, en grandes ciudades o centros poblados alejados, en territorios con débil acceso a infraestructura social y física, en lugares con restricciones en materia de movilidad y transporte, en sociedades con tradiciones más comunitarias, familiaristas o mercantiles, en contextos de movilidad humana o en territorios en conflicto, entre otros. Esta heterogeneidad alerta sobre la necesidad de diseñar políticas acordes. Esto implica identificar necesidades con diferentes grados de urgencia, realizar un análisis detallado sobre el tipo de oferta necesaria en cada territorio e identificar el tipo de estrategia que sería más eficiente en términos de sostenibilidad ambiental. La realización de estudios de georreferenciación de la demanda potencial y oferta de servicios existente constituye un insumo clave para el diagnóstico que alimente el diseño de la política pública.

<sup>4</sup> Véase el eje 1 “Marco normativo: igualdad y Estado de derecho”, eje 4 “Construcción y fortalecimiento de capacidades estatales: gestión pública basada en la igualdad y la no discriminación” y eje 5 “Financiamiento: movilización de recursos suficientes y sostenibles para la igualdad de género”.

Finalmente, si bien los criterios territoriales, las características socioeconómicas y demográficas, la cobertura del sistema de protección social y la solidez de la prestación del sector público enmarcan la política de cuidado, también influyen otros factores que deben ser tenidos especialmente en cuenta. En particular, la existencia de la igualdad de género en la formulación de políticas públicas (nacionales y locales) y el grado de movilización de la sociedad en general, y del movimiento de mujeres y feminista en especial, son factores que deben ser considerados especialmente en el diseño e implementación de políticas de cuidado. Si bien la participación es una característica deseable en la conformación y seguimiento de todos los sistemas de protección social, lo es especialmente en aquellas intervenciones donde existen ciertos consensos y una amplia movilización social en torno al tema. Por ello, es central que las políticas de cuidado sean ampliamente participativas. Como señala la Estrategia de Montevideo, la participación popular y ciudadana de las mujeres, los movimientos de mujeres y el movimiento feminista constituyen un eje fundamental para lograr la implementación y los avances en la Agenda Regional de Género y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Las políticas de cuidado se enriquecerán en su diseño e implementación con la participación de quienes se desempeñan en este ámbito de forma remunerada y no remunerada, en organizaciones sociales o de manera individual, así como de las propias personas que demandan cuidados.

Las modalidades de participación en materia de cuidados pueden establecerse en altos niveles o en instancias de decisión de base local o territorial, así como en espacios para realizar el seguimiento de servicios específicos. Asimismo, pueden establecerse como espacios de decisión e incidencia en la política pública o como ámbitos orientados a la gestión del quehacer político cotidiano. En cualquier caso, estos espacios —determinados en sus características según la economía política de cada país— contribuyen a la mejora de la política pública, a su legitimación social y a su transparencia, involucrando a las diferentes organizaciones y personas que se desempeñan en la economía del cuidado<sup>5</sup>.

La implementación de mecanismos para la participación beneficia al Estado, haciéndolo más receptivo y ligado a las demandas sociales. Además, la institucionalización de mecanismos de participación fortalece el empoderamiento de la ciudadanía y en especial de las mujeres, quienes conforman el grupo mayoritario que se desempeña en la economía del cuidado. De esta manera, el diseño de espacios de participación ayuda a fortalecer la autonomía de las mujeres en la toma de decisiones, contribuyendo así a la democracia paritaria.

## 2. Políticas y sistemas integrales de cuidado

Tal como plantea el diamante del cuidado (Razavi, 2007), las políticas de cuidado involucran a una diversidad de actores y esferas de intervención pública. El conjunto de acciones a nivel sectorial en materia de salud, educación, trabajo y seguridad social debe combinarse con la creación de medidas específicas en términos de prestaciones y servicios de cuidado. A ello se suma la imprescindible tarea de coordinación intersectorial, así como la necesidad de una legislación, normativa y regulación en la oferta de cuidados. Todo esto, orientado a reconocer, redistribuir y revalorizar el trabajo de cuidados (Elson, 2017).

A su vez, el diseño de sistemas de cuidados se entrelaza con la política laboral, interviniendo sobre la relación entre trabajo remunerado y vida familiar, para generar tiempos disponibles para el cuidado. Las políticas de cuidado pueden referirse a la implementación de servicios como salas de lactancia en lugares de trabajo, también a las llamadas “políticas de tiempo”, como las licencias maternales, paternales, parentales y los permisos pagados para atender responsabilidades familiares, o las estrategias de flexibilidad horaria y de tiempo parcial por concepto de cuidados. Pero las políticas de cuidado también deben actuar sobre la distribución de las responsabilidades de cuidado entre las familias, los mercados y el Estado, desfamiliarizando el cuidado a través de la implementación de prestaciones y servicios de cuidado.

<sup>5</sup> Las organizaciones y personas que participen en estas instancias dependerán de la orientación general de la política de cuidado (en particular de su población objetivo) así como de las características de la organización en cada territorio o país. A modo de ejemplo, en algunos países los sindicatos son actores clave en el diseño e implementación de las políticas públicas, y han sido muchas veces pioneros en la incorporación de políticas de cuidado, incluso antes de su diseño a nivel estatal. En otros países el movimiento de mujeres y feministas suele ocupar un rol de liderazgo, mientras en algunos países las iniciativas en materia de cuidados provienen de la propia gestión estatal.

Vale la pena aclarar, y debe tenerse especialmente en cuenta, que no toda política relacionada con tareas de cuidado es *per se* una política transformadora en términos de las relaciones de género. Las investigaciones muestran que, a través de la asignación de recursos colectivos y de la legislación, el Estado genera efectos a largo plazo sobre la desigualdad de género que no son unívocos ni homogéneos (Molyneux, 2000; Sainsbury, 1996). Algunas políticas reconocen y recompensan el cuidado como una responsabilidad femenina sin tratar de reducir la brecha de género, reforzando los estereotipos de género y los sesgos maternalistas (Orloff, 2005). En este sentido, introducir días obligatorios de licencia por paternidad, generar incentivos para su uso y desarrollar campañas públicas para concientizar sobre la importancia del papel de los hombres como cuidadores constituyen elementos clave para no fomentar sistemas de protección social y sistemas de cuidado con sesgos maternalistas que contribuyen a mantener las desigualdades de género. Las protecciones del empleo y la no discriminación en el uso de la licencia de paternidad también podrían mejorar las tasas de utilización de la licencia paternal. La mayoría de los países no cuenta con una legislación que proteja explícitamente a los padres contra el despido ilegal o les dé la garantía de volver al mismo puesto de trabajo tras tomar la licencia de paternidad, lo cual dificulta aún más el uso de este derecho (Addati, Cattaneo y Pozzan, 2022).

Dado que la provisión de servicios de cuidado demanda un uso intensivo de fuerza laboral, la calidad de los servicios se relaciona significativamente con su costo. Con el fin de evitar la estratificación de la calidad de los servicios y la precarización de las personas empleadas, es necesario desarrollar estrategias que incrementen las habilidades, profesionalización, certificación, formalización y valorización de quienes se emplean en la economía del cuidado (principalmente mujeres). De igual manera, en aquellos países donde las instituciones de negociación colectiva —ya sea por rama o por empresa— presentan altos niveles de participación y cobertura, la incorporación de cláusulas de género en los acuerdos laborales<sup>6</sup> —tripartitos o bipartitos— suele ser un elemento de suma relevancia en la implementación de políticas de cuidado<sup>7</sup>. En este sentido, las estrategias de promoción de la libertad sindical, el diálogo social y el derecho a la negociación colectiva en el sector de los cuidados emerge como un punto clave en la mejora de los niveles salariales, la calidad y las condiciones de trabajo.

Existe un vínculo directo entre las políticas urbanas, de vivienda e infraestructura, y la posibilidad de reducir el tiempo de los cuidados para posibilitar el cierre de brechas sociales y de género. Por ello, las intervenciones en materia de cuidados requieren desarrollar acciones dirigidas a la generación y el fortalecimiento de la infraestructura. Es indispensable promover condiciones e infraestructura social y física en materia de cuidados, debido al impacto que estas políticas tienen sobre la mejora en las tasas de empleo de las mujeres y su impacto en el crecimiento económico, la productividad y el rendimiento de la economía en general.

Por ejemplo, los criterios de planificación urbana y movilidad que tomen en cuenta los efectos de la organización del espacio público sobre los cuidados constituyen componentes cruciales para avanzar hacia la sociedad del cuidado. En particular, resulta fundamental la incorporación de criterios de accesibilidad en materia de movilidad y transporte, que permitan a toda la población, según sus capacidades, desplazarse y participar de las distintas esferas sociales, culturales y económicas, tanto a nivel urbano como en zonas rurales. Asimismo, las condiciones habitacionales son un aspecto de suma importancia para la elaboración de políticas de cuidado, ya que existe una estrecha relación entre el tiempo dedicado al trabajo no remunerado y las privaciones no monetarias de los hogares. La carga de trabajo de tareas vinculadas al cuidado se incrementa en aquellos hogares que tienen privaciones en términos de acceso a agua potable, saneamiento, energía, o situaciones de hacinamiento.

Finalmente, las políticas de cuidado a través de la provisión de bienes, servicios y prestaciones económicas pueden contribuir a la corresponsabilidad social y de género en los cuidados. La creación o reestructuración de servicios tales como los centros de cuidado infantil (sobre todo de primera infancia), centros de cuidado para personas mayores de larga estadía o con prestaciones diarias y centros de cuidado para personas con discapacidad, alivia el trabajo dentro de los hogares, y por tanto la carga de las mujeres, y libera su tiempo. Para que la política sea eficiente, es importante que estos centros se encuentren regulados y cumplan con criterios de calidad previamente establecidos en materia de personal e infraestructura.

<sup>6</sup> Flexibilidad de los horarios, licencia por enfermedad de familiares dependientes, complementos salariales para servicios de cuidado, entre otras cláusulas.

<sup>7</sup> Un ejemplo en esta línea puede hallarse en el Uruguay, donde los Consejos de Salarios y Negociación Colectiva, como ámbitos tripartitos de negociación colectiva, constituyen un elemento central en la promoción de políticas de cuidado en el ámbito laboral. Más aún, a través de esta instancia se ha acordado una variedad de políticas en materia de licencias (maternales, paternales y parentales), complementos económicos en materia de cuidados (canastas familiares o bonos para trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares) y servicios de guardería, entre otros.

Dependiendo de los requerimientos de la población objetivo (primera infancia, infancia, personas mayores, personas en situación de discapacidad, entre otras) y de las necesidades particulares del entorno, los centros de cuidado pueden brindar diversos servicios. Por ejemplo, es deseable que en estos espacios se brinde atención sociosanitaria preventiva y de estimulación para las actividades de la vida diaria en materia de alimentación, cuidado personal y transporte. Al mismo tiempo, es deseable que estos centros desarrollen actividades orientadas al apoyo de los familiares o miembros del hogar de la persona que requiere cuidados a través de instancias de capacitación, así como de generación de redes de apoyo e integración comunitaria.

Es de suma importancia que el diseño e implementación de estos servicios tome en cuenta las características sociales, económicas, culturales y demográficas del territorio en el cual se van a llevar a cabo, así como a las poblaciones objetivo que cada sistema de cuidado defina como prioritarias. En esta línea, resulta particularmente necesaria la identificación de necesidades *ex ante* en materia de servicios, a través de estudios de georreferenciación, estimaciones en términos fiscales y proyecciones de escenarios de ampliación de cobertura que tiendan a la progresividad y la universalidad. Debe tenerse en cuenta, además, que la implementación de servicios de cuidado no apunta solo a la creación de nuevos servicios, sino que debe basarse significativamente en la reorientación de servicios de protección social preexistentes, orientados a las poblaciones objetivo del sistema, buscando transformarlos y expandirlos con una mirada de derechos humanos e igualdad de género que evite sesgos maternalistas y fomente la autonomía de las mujeres.

Dada la complejidad y amplitud de las tareas de cuidado es deseable que los centros dedicados a ellas se compongan de equipos interdisciplinarios y cuenten con personal capacitado para brindar atención a personas en situación de dependencia. Adicionalmente, es importante que todos estos centros se encuentren regulados y cumplan con criterios de certificación de calidad previamente establecidos en materia de personal e infraestructura. De igual manera, es de suma importancia que los centros de cuidado se ajusten a las jornadas laborales predominantes en el mercado de trabajo remunerado para permitir una mayor conciliación entre la vida laboral y familiar de quienes realizan tareas de cuidado. En particular, los servicios de recreación y ocio inciden directamente en el desempeño de las personas cuidadoras y en su calidad de vida, aliviando el estrés derivado de la carga afectiva y las condiciones que caracterizan este trabajo.

Asimismo, las políticas de cuidado también pueden estar orientadas en términos de reasignación de gasto, por ejemplo, mediante subvenciones o transferencias económicas para quienes están en el mercado laboral y tienen personas dependientes a su cargo. Las exenciones tributarias por concepto de cuidados constituyen ejemplos de este tipo. Pero, por ejemplo, la asignación de transferencias monetarias condicionadas, otorgadas únicamente cuando la responsabilidad recae en las mujeres y exigiéndoles contraprestaciones, puede conllevar riesgos maternalistas (Franzoni y Voorend, 2012; Rodríguez Enríquez, 2011). Por todo ello, el diseño de la política de cuidado deberá incorporar en todas sus fases (diseño, implementación y monitoreo) un enfoque que permita hacer seguimiento a los impactos de la política sobre las mujeres, evitando sesgos maternalistas, desde una perspectiva de género, interseccionalidad, interculturalidad y de derechos humanos.

### 3. Los pactos fiscales para la sociedad del cuidado

Avanzar hacia la sociedad del cuidado requiere también impulsar pactos fiscales para, por un lado, ofrecer servicios públicos de calidad que garanticen los derechos de las mujeres e implementar sistemas de protección social integrales y, por el otro, asegurar la sostenibilidad financiera de las políticas (CEPAL, 2022c). Un pacto fiscal debe promover una fiscalidad progresiva que dé sustento a una inversión social que viabilice el goce de derechos de las mujeres y la igualdad de género. De esta forma, la implementación de políticas de género y su sostenibilidad son requisitos interdependientes para reducir las grandes desigualdades que aquejan a la región. Desigualdades tanto en términos de ingresos como de distribución del tiempo dedicado al trabajo y a las tareas domésticas y de cuidado entre hombres y mujeres.

En el contexto de las actuales asimetrías mundiales en el plano comercial, tecnológico y de acceso al financiamiento para el desarrollo, se requieren nuevos acuerdos multilaterales de cooperación. A esto se suma el actual escenario macroeconómico, que limita aún más el espacio para llevar a cabo políticas que tienen los países. Es en este contexto que se debe impulsar pactos fiscales que aumenten los ingresos de manera

progresiva y los gastos de manera estratégica, para contribuir a la igualdad y la sostenibilidad. Partiendo por los ingresos, se debe entonces afrontar los principales problemas fiscales estructurales en la región. Estos consisten en bajos niveles de recaudación, altos niveles de evasión y elusión fiscal, y estructuras tributarias regresivas que cargan desproporcionadamente a las mujeres (CEPAL, 2021e). Esto afecta el financiamiento para la creciente demanda de cuidados y para hacer frente a la profundización de las desigualdades de género, así como para cumplir con la Agenda Regional de Género y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En relación con la evasión y elusión fiscal y los sistemas tributarios regresivos, la Agenda Regional de Género ya ha incluido importantes compromisos para reducir estas debilidades estructurales. En la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, los Gobiernos acordaron adoptar políticas fiscales progresivas y destinar presupuestos con enfoque de género, fortalecer la cooperación regional para combatir la evasión y la elusión fiscal y los flujos financieros ilícitos, y mejorar la recaudación fiscal de los grupos que concentran los niveles más altos de ingreso y riqueza, a través del impuesto a la renta corporativa y los impuestos a la riqueza y a las propiedades, entre otros (CEPAL, 2017, medidas 5.c y 5.h). Asimismo, en la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe se acordó propiciar la aprobación de leyes en materia laboral y tributaria para actuar de forma coordinada a nivel regional, evitando la competencia nociva entre países, a fin de impedir que los impuestos y las desigualdades de género sean variables de ajuste para aumentar las exportaciones y atraer inversiones (CEPAL, 2020f, párr. 29). Es necesario reforzar la implementación de los compromisos ya que las acciones derivadas de ellos contribuirían a reducir las desigualdades de género y, al mismo tiempo, a generar más recursos para las políticas de igualdad de género.

Otro factor importante que incide en los bajos niveles de recaudación son los gastos tributarios, es decir, beneficios que reducen la carga tributaria. Además de ser cuantiosos, su contribución a la sostenibilidad fiscal y la redistribución depende de a quiénes y a qué sectores están dirigidos. Por esta razón, se debe también realizar las acciones necesarias para contar con información transparente sobre todos los instrumentos e incentivos fiscales y los tratamientos tributarios preferenciales, para poder evaluarlos, analizar su impacto distributivo y su contribución a los objetivos trazados.

Por el lado del gasto público, es necesaria su expansión con una orientación estratégica (CEPAL, 2021e). Esto significa, entre otras cuestiones, avanzar en el financiamiento de las políticas de igualdad de género y garantía de los derechos de las mujeres, en particular, con medidas para avanzar hacia políticas y sistemas de cuidado y sistemas de protección social universal, como las transferencias, los seguros de desempleo y el acceso universal a servicios de calidad en educación y salud.

Tal como se ha mencionado, la crisis del COVID-19 se vio reflejada en dos elementos principales en términos de gasto fiscal: la carencia generalizada de estabilizadores automáticos y la aplicación de políticas fiscales expansivas (CEPAL, 2021e). En el capítulo V se mostró que pocos países contaban con seguros de desempleo que reaccionaran frente a la crisis. En los que contaban con ellos, su cobertura era baja, y, en países como Chile y el Ecuador, la mayoría de los destinatarios seguían siendo hombres, probablemente debido a su mayor vínculo con el trabajo formal asalariado. Como reacción a esto, algunos países aplicaron la flexibilización de requisitos para el acceso al seguro de desempleo y la mayoría expandió o implementó transferencias no contributivas. Como también se analizó en el capítulo V, en los países de América Latina en los que se puede analizar las fuentes de ingresos en 2020, las transferencias no contributivas representaron en el caso de las mujeres una proporción mayor de los ingresos que en el caso de los hombres.

En relación con las transferencias, se vuelve relevante el siguiente acuerdo alcanzado también en la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe: “implementar políticas contracíclicas sensibles a las desigualdades de género para mitigar los efectos de crisis y recesiones económicas en la vida de las mujeres” (CEPAL, 2020f, párr. 24). Por lo tanto, se debe impulsar la implementación de este compromiso regional. Además, es clave ampliar la cobertura de seguros contributivos en la región y avanzar en la construcción de sistemas universales que contemplen instrumentos no contributivos. Desde una perspectiva de género, estos instrumentos pueden contribuir al cierre de las brechas de desigualdad y la formalización en el mercado laboral así como al balance entre los componentes contributivos y no contributivos de los sistemas de transferencias.

Durante la pandemia, las medidas que de forma explícita estuvieron encaminadas a abordar las desigualdades de género se orientaron principalmente a temas urgentes. También se reconocen algunas medidas tendientes a reducir las brechas en el acceso al financiamiento. En los últimos años se ha comenzado a analizar los sesgos de género, explícitos e implícitos, de los sistemas tributarios de la región y se han tomado algunas iniciativas para impulsar la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos públicos (CEPAL, 2019 y 2021e). Sin embargo, la mayoría de las medidas de política pública no han identificado las implicancias distributivas de género. Para que el pacto fiscal sea más transparente y equitativo desde una perspectiva de género, se debe entonces apuntalar el diseño de medidas con enfoque de género y su evaluación.

En el capítulo V se mostró que la inversión en sistemas de cuidado es particularmente estratégica: aportaría a aliviar la sobrecarga de cuidados que sufren las mujeres, a romper el círculo vicioso de pobreza y a dinamizar otros sectores interrelacionados de la economía, amortizando así la inversión inicial a través de una mayor recaudación fiscal. Si bien antes de la pandemia algunos países mostraron ciertos avances en términos de gasto en educación y cuidado para la infancia, esto se mantiene aún lejos de lo que ocurre, por ejemplo, en países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En otros países el gasto no tuvo grandes fluctuaciones o disminuyó. Aquí se hace relevante el cumplimiento del siguiente acuerdo alcanzado en la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe: “promover marcos normativos y políticas que dinamicen la economía en sectores clave, incluido el de la economía del cuidado” (CEPAL, 2020f, párr. 24). Se debe entonces seguir monitoreando el gasto en cuidados y el estudio de sus efectos multiplicadores. Lo último permite sentar bases para dar continuidad a las políticas de cuidado, sobre todo ante los cambios de gobierno o coyunturas económicas desfavorables.

En el actual desafiante contexto macroeconómico, la CEPAL (2022g) detalla algunos marcos de referencia para la reformulación de reglas fiscales, en que el resguardo de inversiones en cuidados podría cumplir un rol central. Entre estas recomendaciones se encuentra la de proteger el gasto social y la inversión pública y compatibilizarlos con los lineamientos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La CEPAL (2022g) resalta también los efectos multiplicadores e igualadores del gasto social, la forma en que la inversión pública ha sido la variable de ajuste durante la última década y cómo se debería mantener o incrementar su participación dentro del gasto total. Cada vez son más necesarias las transferencias e inversiones en sectores que contribuyan a poner fin a las desigualdades de género en la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo sostenible. En este sentido, las inversiones en sistemas de cuidado tendrían importantes efectos multiplicadores e igualadores para impulsar una recuperación transformadora, con igualdad y sostenibilidad.

En un nuevo escenario con mayor inflación, las mujeres se verán en promedio más afectadas al contar con un menor ingreso disponible y destinar una alta proporción a cubrir necesidades de cuidado y gastos de consumo en los hogares. La CEPAL (2022b) señala que, en términos de seguridad alimentaria, entre las medidas fiscales de corto plazo adoptadas en la región resaltan la disminución o eliminación del IVA a los alimentos (entre otros bienes y servicios), los acuerdos de sujeción de precios de la canasta básica con productores y comercializadores, y la eliminación de aranceles a la importación de granos y otros productos básicos. Este tipo de medidas podrían, en parte, contener los efectos negativos de la inflación en las mujeres. Como señala la CEPAL (2022b), es clave expandir la gama de instrumentos disponibles (monetarios, cambiarios y macroprudenciales) más allá de la tasa de interés, para enfrentar las presiones inflacionarias sin menoscabar los esfuerzos por recuperar el crecimiento y el empleo.

Combatir la elusión y la evasión es un elemento importante de los pactos fiscales para aumentar la recaudación y la progresividad de los sistemas tributarios. En un mundo financiero altamente globalizado, combatir los flujos financieros ilícitos requiere particularmente de cooperación multilateral. En 2021, el Secretario General de las Naciones Unidas presentó su informe Nuestra Agenda Común, que, entre muchas otras iniciativas, propone una nueva estructura conjunta dedicada a la integridad financiera para combatir los flujos financieros ilícitos. La integrarían miembros de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales, la OCDE y actores de la sociedad civil y del sector privado. Se espera que, al ser una estructura con una participación multilateral más amplia, pueda incorporar mejor los intereses de países en desarrollo (CEPAL, 2022c). Esto se sumaría a los compromisos asumidos en el marco de la Agenda Regional de Género dirigidos a combatir los flujos financieros ilícitos.

América Latina y el Caribe es la región más endeudada del mundo, situación que empeoró considerablemente debido a la pandemia. El aumento del servicio de la deuda impone desafíos adicionales debido al desvío de recursos de la provisión de bienes públicos al pago de las obligaciones (CEPAL, 2021b). La CEPAL (2022c) plantea la necesidad de expansión y redistribución de la liquidez a través de instrumentos como la emisión de derechos especiales de giro (DEG) y su recirculación a los países en desarrollo y el establecimiento de fondos multilaterales. También se plantea la necesidad de reducir la deuda y de reformar la calificación crediticia, y se considera la creación de una agencia de calificación multilateral como testigo y contrapeso de las agencias privadas.

Como se mencionó en un comienzo, los pactos fiscales se suscribirían dentro de las actuales asimetrías mundiales en términos de comercio, transparencia fiscal, deuda y financiamiento para el desarrollo. En un contexto signado por la incertidumbre y vaivenes en el comercio internacional, es necesario replantear las estrategias de especialización exportadora de los países y fortalecer la integración y complementación productiva regional, avanzando hacia un cambio progresivo de la estructura productiva hacia sectores que contribuyan a la sostenibilidad de la vida, que sean más intensivos en conocimientos y que generen empleos de calidad para hombres y mujeres, de manera de contribuir al tránsito hacia una sociedad del cuidado.

## 4. Políticas del mercado laboral para transitar hacia la sociedad del cuidado

En el camino hacia una sociedad del cuidado, las políticas laborales deberían orientarse a que el trabajo remunerado sea compatible con el bienestar de todas las personas. Descentrar los mercados, al decir de la economía feminista, requiere también descentrar los mercados laborales como principales reguladores de la vida en términos de acceso a bienes y servicios indispensables y también como único regulador del tiempo libre. Al reconocer que existen diversas formas de trabajo que son esenciales para la reproducción social, se torna indispensable un mercado que se adapte a las necesidades de las personas en lugar de que suceda al revés.

Además de las políticas mencionadas en el apartado anterior, que suelen formar parte de los sistemas integrales de cuidado, otras políticas laborales son fundamentales para que el mercado de trabajo no reproduzca brechas de desigualdad de género. Algunos ejemplos son la regulación de la extensión máxima de las jornadas de trabajo, la protección del empleo de quienes tienen personas dependientes a su cargo, las políticas regulatorias específicas en sectores de la economía del cuidado, la promoción de inserción de mujeres en sectores históricamente masculinizados, como también el incentivo para la inserción de hombres en sectores feminizados.

Los seguros de desempleo amplios, que alcancen a las personas que trabajan como cuentapropistas o de forma independiente, entre quienes se encuentran sobrerrepresentadas las mujeres, son fundamentales para evitar la precarización. Contar con un dispositivo que genere beneficios oportunos y suficientes a quienes pierden el empleo, permite desarrollar estrategias de búsqueda de empleos productivos, a la vez que pone límites a la expansión del empleo informal (Velásquez, 2010). Ante las medidas de confinamiento implementadas durante la pandemia, las transferencias de ingreso para personas que trabajaban de forma independiente o informalmente fueron fundamentales para evitar un retroceso aún mayor en la autonomía económica de las mujeres (CEPAL, 2022d).

La regulación de la extensión máxima de las jornadas laborales no solo es importante para que sea posible una distribución más equitativa del trabajo doméstico y de cuidados dentro de los hogares, sino también como política para promover el bienestar y la salud de las personas. La mayoría de los países de la región tiene un límite de horas de la jornada de trabajo semanal (48 horas), que es el máximo que establecen los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) al respecto (Convenio sobre las Horas de Trabajo (Industria), 1919 (núm. 1) y Convenio sobre las Horas de Trabajo (Comercio y Oficinas), 1930 (núm. 30)), aunque, en la mayoría de los países, las horas efectivamente trabajadas por semana son inferiores a esta norma (véase el capítulo III). Además de la regulación de las jornadas, es necesario generar campañas de concientización

sobre la importancia del descanso y las consecuencias sanitarias de las jornadas extendidas. Un horario de trabajo decente es importante para la salud y la calidad de la vida laboral. En este mismo sentido, la regulación de la jornada laboral requiere atender los riesgos del trabajo nocturno, para el cual la mayoría de los países no provee protección legal. Muchos otros aplican prohibiciones generales contra el trabajo nocturno de mujeres, lo que refuerza estereotipos y excluye a las mujeres de ciertos sectores (Addati, Cattaneo y Pozzan, 2022).

En las últimas décadas emergieron fuentes de empleo que se caracterizan por jornadas de trabajo flexibles, como sucede en particular con las economías de plataformas o con las modalidades de teletrabajo, que se extendieron como consecuencia de la pandemia. Si bien es innegable que la oportunidad de acceder a empleos con una mayor flexibilidad de horarios puede permitir la conciliación entre la generación de ingresos y otras actividades como la formación profesional, la participación política y las responsabilidades de cuidado, es importante no reforzar los roles tradicionales de género, insinuando que este es un beneficio exclusivo para las mujeres, quienes podrían, además de hacerse cargo de todas las responsabilidades del trabajo no remunerado, tener la oportunidad de acceder a un empleo (CEPAL, 2019). Sin una verdadera transformación de la asignación de las tareas domésticas y de cuidado, este tipo de empleos podrían reforzar la injusta distribución actual de dichas tareas.

Las transformaciones demográficas y los cambios en los requerimientos de cuidados del conjunto de la población obligan a poner atención urgente a las condiciones en las que trabajan las personas que cuidan, como así también al tipo de cuidados que pueden brindar. El aumento del trabajo de cuidado, en un contexto en el que este se encuentra feminizado y poco valorado, alerta sobre el impacto que tendrá en el conjunto del mercado laboral. Por eso es preciso avanzar simultáneamente en el reconocimiento social y monetario de estos trabajos, a la vez que se procura desfeminizarlos. En esta clave, las políticas laborales tienen un papel fundamental para evitar la profundización de la histórica división sexual del trabajo. En la actualidad, los sectores vinculados al cuidado presentan altas tasas de feminización, reproduciendo lo que sucede en el ámbito privado. La estratificación salarial en estos sectores (véase el capítulo III), da cuenta de la desvalorización de las tareas de cuidado. En particular en el sector de trabajadoras domésticas remuneradas, donde un alto porcentaje no cuenta con contrato laboral, resulta urgente ampliar los mecanismos de formalización para garantizar su acceso a los derechos laborales básicos. En este sentido, en línea con el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189), se debe promover el desarrollo continuo de competencias y calificaciones de las trabajadoras y los trabajadores domésticos para la mejora de su trabajo y remuneraciones. Igualmente, la promoción de marcos normativos de protección social, laboral y garantía de derechos humanos, además de constituir un fin en sí mismo, impacta especialmente en la economía del cuidado, dada la amplia representación de las mujeres en el trabajo doméstico remunerado. Asimismo, se debe fortalecer el rol fiscalizador del Estado, mediante campañas informativas y un sistema de inspección suficiente y apropiado (artículo 17 del Convenio núm. 189 de la OIT), y sanciones adecuadas en caso de infracción de la legislación laboral en materia de seguridad y salud en el trabajo (ONU-Mujeres/OIT/CEPAL, 2020). Modificar la condición laboral de estas trabajadoras tiene un alto impacto en el empleo femenino en general y en el cierre de brechas de género en particular, debido a su peso en el total del trabajo remunerado que realizan las mujeres.

En el caso de las trabajadoras de la salud, se requiere integrar políticas de acción afirmativa y el enfoque de igualdad de género dentro de las instituciones sanitarias para evitar el fenómeno que hace que las mujeres, a pesar de su formación profesional y su experiencia, permanezcan en los puestos con salarios más bajos y menores responsabilidades. Los Estados deben cumplir un rol clave en la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato. A tales fines, la promoción de campañas de sensibilización, así como la generación de protocolos y normativas en la materia, constituye un elemento central.

Tal como se ha mencionado en el capítulo IV, la pandemia puso en evidencia el nivel de estrés con el que deben lidiar quienes se encuentran en la primera línea de la atención sanitaria. Por ello es necesario que el personal se encuentre óptimamente organizado y distribuido, especialmente en zonas rurales o con debilidad en el acceso a servicios, así como que cuente con la infraestructura física y los insumos necesarios para poder llevar a cabo su trabajo. Adicionalmente, se requiere adaptar la oferta y capacitación del personal de la salud a las necesidades de la población. Para ello, las políticas de formación profesional deben ser adaptadas a contextos de vulnerabilidad socioeconómica, conflictos y desastres, entre otros, lo cual se torna un elemento crucial.

Las políticas laborales tienen un rol importante en la modificación de la rígida división sexual del trabajo, no solo a través de mecanismos de incentivo para el ingreso de mujeres en sectores masculinizados, con mayores grados de formalización y salarios más altos, sino también mediante medidas que promuevan la incorporación de hombres en tareas históricamente feminizadas por su asociación al cuidado. De este modo, la política laboral podría contribuir a deconstruir patrones culturales patriarcales arraigados que asocian el cuidado a tareas femeninas. Esta propuesta adquiere especial importancia en el marco de la creación de sistemas integrales de cuidados y ante la ampliación de servicios de cuidado, a partir de los cuales se podrían generar nuevos puestos de trabajo.

## 5. Digitalización inclusiva y cierre de la brecha digital de género

Los cambios tecnológicos se han acelerado en los últimos años y sus efectos se han expandido transversalmente en la economía y en la sociedad, con profundas implicancias para la región. La pandemia de COVID-19 ha profundizado estas tendencias y ha instalado la digitalización en prácticamente todas las actividades de la vida, constituyéndose así en una condición necesaria no solo para los trabajos del futuro, sino también para aspectos cotidianos como la sociabilidad y la participación ciudadana.

Estas dinámicas han abierto oportunidades, pero también presentan grandes desafíos para avanzar hacia la sociedad del cuidado con igualdad de género. Por un lado, la generación de nuevos empleos para las mujeres a través de la transformación, diversificación y creación de nuevas actividades económicas se perfila como un área prometedora, pero existen amplias brechas digitales de género, relacionadas con el acceso, uso y habilidades, que constituyen una barrera para la autonomía de las mujeres y, en particular, para su autonomía económica.

Por ello, es fundamental promover procesos de transformación digital incluyentes, que incorporen el acceso de las mujeres a Internet y las tecnologías digitales, y que además potencien las habilidades de las mujeres para utilizar dichas tecnologías, con el objetivo de revertir las barreras socioeconómicas que enfrentan y mejorar sus oportunidades económicas (CEPAL, 2021f). La digitalización inclusiva debe ser un medio para alcanzar el desarrollo sostenible y la igualdad de género, como lo plantea la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, en línea con el Objetivo 5 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que es lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas (CEPAL, 2019).

Sin embargo, la intersección entre la pobreza, la brecha digital y la desigualdad de género socava las oportunidades que podrían tener las mujeres situadas en los primeros quintiles de ingresos como resultado de la aceleración de la economía digital (CEPAL, 2021f). El costo del servicio de banda ancha móvil y fija para la población del primer quintil de ingresos en la región llega en promedio al 14% y el 12% de su ingreso, respectivamente, lo cual explica que un alto porcentaje de esa población de bajos ingresos no tenga acceso a Internet. Dado que las mujeres en la región están sobrerrepresentadas en los hogares de menores ingresos, de allí resulta que existan más mujeres en hogares no conectados. Asimismo, un 19,1% de las mujeres del primer quintil no poseen ingresos propios. Esto constituye sin duda una barrera adicional para que muchas mujeres de la región puedan participar en la economía digital, debido al doble obstáculo que enfrentan: la falta de autonomía económica y la brecha de acceso a Internet (CEPAL, 2021f).

Por otro lado, la rápida expansión de la economía digital está teniendo un impacto masivo sobre el empleo, pero también sobre el tipo de habilidades necesarias para participar en las actividades económicas y sociales en general. La necesidad de habilidades en áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) y de profesionales en tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) está creciendo en todos los sectores y abre nuevas posibilidades de empleos calificados con buen nivel de remuneración, menos rutinarios y repetitivos, frecuentemente con horarios flexibles y con opción de teletrabajo. Además de profesionales en TIC, se requieren nuevas habilidades digitales en todas las actividades que están siendo digitalizadas. Gran parte de los empleos, carreras y profesiones del futuro exigirán niveles crecientes de habilidades digitales.

Pese a ello, es evidente que en la región hay un rezago importante en la adquisición de habilidades digitales por parte de la población, y ese rezago afecta con particular intensidad a las mujeres (CEPAL, 2019). En efecto, a pesar de la creciente demanda laboral de personas con calificaciones en TIC, hay una escasez significativa de mujeres entrenadas en destrezas digitales avanzadas. Cada vez menos mujeres se involucran en carreras CTIM y la preponderancia de hombres en ocupaciones TIC no cesa de crecer. En comparación con los hombres, la participación actual de las mujeres es baja en las actividades, carreras y sectores tecnológicos hoy en auge (Bércovich y Muñoz, 2022).

La baja participación de mujeres en carreras y profesiones de TIC constituye un obstáculo mayor para el crecimiento de la economía digital, que presenta un déficit alarmante de profesionales calificados. Si esta tendencia se consolida en el tiempo, seguiremos viviendo en un mundo regido por tecnologías que en su mayoría son diseñadas, producidas y administradas por hombres.

Para promover la inclusión de más mujeres en formaciones y carreras tecnológicas, es clave fomentar el interés y la presencia de niñas y jóvenes en las áreas CTIM desde tempranas edades y ampliar su participación laboral en el sector de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, y en la economía digital en general. Un instrumento para ello son los planes nacionales de habilidades digitales que pongan una atención especial en las prácticas educativas, tal como lo vienen haciendo distintos países de la Unión Europea. Las políticas y los programas deben tener como objetivo incorporar las competencias en TIC, la informática y el pensamiento computacional en el plan de estudios de todas las carreras y en todos los niveles educativos, siempre procurando no reproducir los estereotipos de género y prestando especial atención a la perspectiva de la igualdad de género desde el momento del diseño de las medidas. Este enfoque integrado ayuda a reforzar las habilidades digitales, al brindar a quienes estudian una exposición repetida en diferentes contextos y permitirles aplicar sus conocimientos en diferentes disciplinas (Sey y Hafkin, 2019). Es fundamental que estos esfuerzos incorporen una perspectiva de género para no continuar profundizando las brechas existentes, y que sean iniciativas multisectoriales que articulen educación, ciencia y tecnología de una manera integrada. Algunos ejemplos de la región para avanzar en esta línea incluyen políticas específicas de ciencia, tecnología y género como las que se han formulado en Costa Rica, la Argentina y Chile en los últimos años<sup>8</sup>.

La brecha de género en habilidades digitales es todavía más preocupante si se tiene en cuenta que algunas proyecciones sugieren que las ocupaciones más amenazadas por la automatización son aquellas donde se encuentran concentradas las mujeres de ingresos bajos y medios (sectores de manufactura, comercio y administración) (Foro Económico Mundial, 2021). Por otro lado, más allá de las habilidades digitales requeridas en el ámbito del trabajo remunerado, la pandemia de COVID-19 ha puesto en evidencia que es imprescindible contar con habilidades digitales para la vida en general y el ejercicio de la ciudadanía plena, para poder acceder a información útil, realizar trámites o acceder a servicios de salud y educación en línea, y participar activamente en redes sociales y foros políticos, entre otros.

Además, la revolución digital está generando distintas disrupciones en el mundo laboral que, en algunos casos, pueden redundar en condiciones laborales más precarias que podrían afectar en mayor medida a las mujeres. Las políticas y regulaciones en esta materia deben tener en cuenta que los nuevos empleos digitales podrían también acentuar las desigualdades, en particular las de género, ya que las mujeres tienden a estar sobrerrepresentadas en el empleo informal, que presenta características de desprotección semejantes a las que hoy tiene el empleo en plataformas digitales (Vaca Trigo y Valenzuela, 2022). En este contexto, urgen políticas públicas con un enfoque centrado en los derechos de las mujeres, que permitan abordar las causas subyacentes de las brechas digitales de género, que promuevan su autonomía económica y alienten una distribución más justa entre mujeres y hombres del poder, los recursos, el tiempo, la riqueza y el trabajo.

La CEPAL ha propuesto a los países de la región implementar una canasta básica digital que incluya planes de conectividad mensuales, un computador portátil, un teléfono inteligente y una tableta. Así, se propone avanzar hacia una universalización del acceso a los servicios y bienes digitales, que priorice a las

<sup>8</sup> Costa Rica, 2018: Política Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Formación, el Empleo y el Disfrute de los Productos de la Ciencia, la Tecnología, las Telecomunicaciones y la Innovación 2018-2027. Argentina, 2020: Programa Nacional para la Igualdad de Géneros en Ciencia, Tecnología e Innovación. Chile, 2021: Política Nacional de Igualdad de Género para la Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, y su plan de acción "50/50 para el 2030".

mujeres a cargo de hogares donde aún no llegó la conectividad y cuyos ingresos no les permitan costear el acceso a Internet y a los dispositivos necesarios. Además, dado que el acceso a la tecnología por sí solo no conduce directamente a más oportunidades económicas y sociales, es importante también que la canasta básica digital permita potenciar el uso y facilitar el desarrollo de un nivel suficiente de habilidades digitales (CEPAL, 2020c). La canasta básica digital es una propuesta de conectividad efectiva en el avance de los acuerdos intergubernamentales.

En relación con estos lineamientos, durante la 60ª Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en febrero de 2021, se acordó impulsar una alianza regional para la digitalización de las mujeres de América Latina y el Caribe, con el objetivo de reducir las brechas de género en las tecnologías de la información y las comunicaciones en términos de acceso, desarrollar competencias y uso por parte de las mujeres y las niñas, y promover la plena participación de las mujeres en la economía digital.

La propuesta parte de considerar que existen actualmente tres requisitos esenciales para permitir una participación efectiva en la era digital: a) ampliar la cobertura de la banda ancha fija y mejorar la velocidad de conexión en la banda ancha móvil; b) facilitar el acceso a dispositivos como computadores o tabletas, ya que los teléfonos inteligentes pueden presentar limitaciones para el desarrollo de algunas actividades, y c) facilitar el acceso a capacitaciones para alcanzar un nivel suficiente de habilidades digitales, necesarias para readaptarse e insertarse en nuevas formas del trabajo remunerado y para hacer un uso efectivo de Internet (Bércovich y Muñoz, 2022).

Para avanzar en estos tres pilares, que constituyen los elementos esenciales de una conectividad efectiva, la CEPAL estimó que en promedio los países de la región deberían hacer una inversión del orden del 1 % del PIB anual, aunque con grandes diferencias entre ellos. Ello permitiría beneficiar a millones de mujeres de bajos ingresos de la región. Para la implementación de esta iniciativa, la CEPAL recomienda utilizar subsidios a la demanda para ayudar a los hogares de menores ingresos a financiar la contratación de servicios de telecomunicaciones y la canasta de dispositivos de acceso, así como tomar medidas temporales que incentiven la producción local o la importación a bajo costo de dispositivos (CEPAL, 2020c).

En ese mismo sentido, es necesario ampliar las iniciativas y políticas tendientes a superar la persistente desigualdad de género en la esfera digital. Para ello, es fundamental reconocer que la brecha de género en habilidades digitales responde a una matriz cultural enraizada históricamente, donde sobresale un complejo entramado de estereotipos, modelos y prejuicios que tienden a relegar a las mujeres a determinados roles y ocupaciones. Ello permea todo el ciclo educativo y las sucesivas decisiones de formación. Por lo tanto, superar la desigualdad de género en la esfera digital solo podrá lograrse transformando también la cultura dominante. Esto remite a iniciativas amplias y en distintos niveles, con particular énfasis en la educación secundaria y en la formación técnica profesional.

## 6. El cuidado del planeta

Avanzar hacia la sociedad del cuidado implica, también, reconocer el principio de ecodependencia. Este se refiere a la dependencia de los seres vivos y, en particular, a la dependencia humana respecto a la naturaleza, ya que es de ella de donde se obtienen todos los recursos y bienes que utilizan los seres humanos para sus actividades (Herrero, 2018; Celiberti, 2019). Sin embargo, el modelo de desarrollo imperante, basado en el extractivismo de los recursos, es contrario a este principio y ha sido el principal causante de la crisis ambiental y climática que el mundo y la región enfrentan en la actualidad.

A nivel mundial, se están excediendo los umbrales planetarios para sostener la vida. La degradación ambiental involucra procesos interrelacionados que se refuerzan mutuamente, como son la reducción de la biodiversidad genética, la deforestación, la degradación de suelos y el cambio climático (CEPAL, 2020b). Si bien en algunos países se están desarrollando iniciativas importantes para transitar hacia trayectorias bajas en emisiones, estas no son suficientes para enfrentar la magnitud de la crisis ambiental (CEPAL, 2020b).

Ante la amenaza que representan la degradación ambiental y el cambio climático, es necesario avanzar en políticas de corto, mediano y largo plazo que permitan balancear las tres dimensiones del desarrollo sostenible y colocar la sostenibilidad de la vida en el centro para transitar hacia una sociedad del cuidado. Como se ha plasmado en el Acuerdo de París y en otros acuerdos emanados de las conferencias de las partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), es necesario reducir de forma drástica los niveles de emisiones de carbono. Eso implica transitar hacia economías basadas en fuentes de energías más limpias y, en la región, dada la estructura de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), invertir en soluciones de transporte sostenible. Sin embargo, la transición hacia economías bajas en emisiones debe realizarse de tal manera que no se profundicen las desigualdades, incluyendo la desigualdad de género. Esto quiere decir que debe ser una transición justa y con igualdad de género.

Si la perspectiva de la igualdad de género se contempla desde un inicio del proceso de transición, será posible avanzar en los esfuerzos para disminuir la segregación ocupacional, cerrar brechas salariales y de capacidades, y alcanzar diálogos inclusivos, así como mejorar la protección social y facilitar la formalización de ocupaciones actualmente en el marco de la informalidad, en las que las mujeres están sobrerrepresentadas (CEPAL, 2019).

El camino hacia la transición justa con igualdad de género debe incluir la inversión en la economía del cuidado, como un sector dinamizador y al mismo tiempo clave en la generación de empleos sostenibles. También implica reconocer y reducir las barreras para que las mujeres accedan a trabajos decentes en sectores que promuevan una transición justa, como el sector de las energías limpias. Esto requiere, por un lado, abordar la sobrecarga de trabajo no remunerado que realizan las mujeres como un obstáculo estructural y, por otro, impulsar la generación de capacidades y conocimientos en áreas de CTIM relacionadas con los esfuerzos de respuesta al cambio climático y la degradación ambiental (Aguilar Revelo, 2021).

Para avanzar hacia la igualdad de género en los procesos de respuesta a la degradación ambiental y el cambio climático, es necesario contar con flujos financieros invertidos en soluciones que incidan en su promoción. A nivel macro, se requieren reformas en la arquitectura financiera internacional, con especial énfasis en los países de renta media y altamente endeudados, como los países del Caribe, muy vulnerables al cambio climático y con altos niveles de deuda acumulados para hacer frente a desastres y eventos climáticos extremos (Bárcena, 2022). Actualmente, los principales mecanismos de financiamiento destinados al cambio climático tienen mandatos en forma de políticas o planes de acción de género. Sin embargo, uno de los principales desafíos es asegurar el cumplimiento y la implementación de las políticas de género de los instrumentos financieros internacionales, a nivel nacional y regional, vinculados con mitigación y adaptación. La incorporación de los principios de igualdad de género enfatiza la importancia de destinar recursos inclusivos y equitativos, contar con la participación de las mujeres e incrementar su acceso a los recursos, dado que dichos factores son clave para la implementación efectiva, eficiente y sostenible en el tiempo de esas políticas a todos los niveles (CEPAL, 2022e).

Por otro lado, es imperativo promover la paridad de género y fomentar la participación y representación de las mujeres en toda su diversidad en las negociaciones y toma de decisiones relacionadas con las políticas ambientales y el cambio climático a nivel subnacional, nacional, regional e internacional. En este sentido, implementar instrumentos regionales, como la Estrategia de Montevideo a través de su medida 3.d., constituye una acción clave. Esta medida insta a establecer mecanismos de participación efectiva que integren a las mujeres en su diversidad, involucrándolas en las acciones de mitigación y respuesta al cambio climático (CEPAL, 2017). De manera similar, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) dispone en el artículo 7, párrafo 10, que “cada Parte establecerá las condiciones propicias para que la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales se adecúe a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público” (CEPAL, 2018).

Finalmente, es necesario avanzar en la generación de estadísticas e indicadores en temas relacionados con la igualdad de género, el cambio climático y la degradación ambiental. Contar con datos desagregados por sexo y con enfoque interseccional permitirá entender qué tan lejos se ha llegado y qué tan lejos se está

de alcanzar los objetivos propuestos en acuerdos, convenciones y metas regionales e internacionales o en acciones y políticas a nivel nacional y subnacional (Aguilar Revelo, 2021). En cuanto a la generación de conocimientos, la región se beneficiaría del abordaje multisectorial de temas como la economía del cuidado y el cambio climático, la violencia de género y el cambio climático, o la movilidad humana ligada a factores ambientales y sus efectos diferenciados (CEPAL, 2022e).

## C. Desatar los nudos de la desigualdad de género para transitar a la sociedad del cuidado

Desatar los nudos estructurales de la desigualdad de género y avanzar hacia un cambio de paradigma para transitar hacia la sociedad del cuidado implica identificar y cerrar las brechas existentes entre las necesidades de cuidado y la oferta de servicios accesibles y de calidad. También implica desnaturalizar los estereotipos de género, y terminar con la cultura del privilegio y las relaciones jerárquicas de poder que sustentan la actual organización social del cuidado. Las políticas de cuidado deben, asimismo, atender las demandas crecientes de las personas en su diversidad y de los países de la región, en términos demográficos y epidemiológicos, desde un enfoque intercultural. De esta manera, el abordaje de los cuidados debe ser necesariamente multidimensional.

### 1. Crecimiento sostenible e incluyente

Para superar la desigualdad socioeconómica y el crecimiento excluyente que caracteriza a nuestra región, y transitar hacia estilos de desarrollo que garanticen la igualdad sustantiva de las mujeres, se debe generar acciones concretas e inmediatas para proteger el empleo en aquellos sectores altamente feminizados que han sido especialmente afectados por los efectos de las crisis, como el comercio, el turismo, la industria manufacturera y la economía del cuidado (especialmente el trabajo doméstico).

Asimismo, con una visión transformadora de mediano y largo plazo, resulta imprescindible diseñar e implementar acciones en el ámbito de la fiscalidad, el empleo, las políticas productivas, económicas y sociales, que fomenten la autonomía económica de las mujeres y protejan sus derechos. En esta línea, es necesario promover un pacto fiscal con perspectiva de género, impulsar sistemas tributarios progresivos y con enfoque de género, promover medidas de estímulo fiscal orientadas a proteger los ingresos y el empleo de las mujeres, incluyendo medidas afirmativas para el acceso de empresas de mujeres a contrataciones y compras públicas, e impulsar acciones orientadas a la protección de los derechos laborales.

El crecimiento transformador, sostenible e incluyente, que permitiría una recuperación productiva con empleo para las mujeres, requiere transversalizar la perspectiva de género en todas las políticas de empleo. Asimismo, es necesaria la acción explícita de parte de las instituciones públicas —a diferentes escalas— para generar sinergias positivas con sectores que promuevan marcos económicos sostenibles, tales como el turismo sostenible, las energías renovables, la economía circular, la industria manufacturera de la salud y la economía digital, teniendo en cuenta la participación de las mujeres en estos sectores.

Se torna indispensable impulsar el potencial transformativo de la economía del cuidado como un elemento central hacia una recuperación transformadora con igualdad. El abordaje de los cuidados debe trascender la perspectiva que lo concibe meramente en términos de gasto, para entenderlo también como una inversión en términos de capacidades presentes y futuras, así como de generación de empleo, en particular para las mujeres.

Es necesario avanzar en el fortalecimiento y la progresiva universalización de la protección social y la promoción de transferencias no contributivas desde una perspectiva de género que evite reforzar la noción de las mujeres como responsables del cuidado. Tal como quedó de manifiesto durante los últimos dos años, estas iniciativas de política son particularmente relevantes para las mujeres debido a su alta presencia en el trabajo en condiciones de informalidad y en el trabajo no remunerado. Adicionalmente, se precisa garantizar

los ingresos de las mujeres y también la entrega de alimentos e insumos básicos en el contexto de la emergencia sanitaria, así como la ampliación o creación de nuevas líneas de financiamiento dirigidas a mujeres en microempresas y pequeñas y medianas empresas.

## 2. Redistribución del trabajo, el tiempo y los recursos

Las acciones orientadas a la creación y fortalecimiento de los sistemas integrales de cuidado, la articulación de políticas de distribución del tiempo, recursos, prestaciones y servicios, y la promoción del principio de corresponsabilidad entre hombres y mujeres, así como entre el Estado, el mercado y las familias, son fundamentales para superar la rígida división sexual del trabajo. Para desatar el nudo de la división sexual del trabajo se debe replantear los tiempos de trabajo remunerado y no remunerado, la distribución dentro de los hogares y la disponibilidad de servicios de cuidado de calidad. Resulta indispensable fomentar la corresponsabilidad entre todas las personas y actores institucionales que deban ofrecer soluciones de cuidado, reducir la carga de los hogares y avanzar hacia sistemas que garanticen los cuidados como un derecho. Fortalecer los sistemas de protección social y promover acciones que impactan en el cuidado en el ámbito de la salud, la educación, el trabajo, la seguridad social, así como en la movilidad, accesibilidad y transporte, con perspectiva de género y evaluando sus efectos sobre los cuidados, también constituyen acciones centrales. Promover acciones orientadas a la transformación cultural, buscando modificar los roles de género tradicionalmente asociados al cuidado, es igualmente un elemento crucial en esta línea. Finalmente, para que todo ello sea posible, es necesario fortalecer el papel y las capacidades del Estado en su función de garante del derecho al cuidado, así como en su rol de proveedor, articulador y regulador de las políticas y sistemas de cuidado.

## 3. Cultura de derechos e igualdad

Para lograr la igualdad de género y transitar hacia la sociedad del cuidado, urge eliminar los patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos, y el predominio de la cultura del privilegio. La ausencia o debilidad de políticas de cuidado no solo perpetúan los roles tradicionales de género, que asignan a las mujeres la responsabilidad casi exclusiva del cuidado, sino que, además, tienden a desvincularlas de los espacios de decisión y participación de la vida social y política.

Las medidas de confinamiento, el distanciamiento físico y las restricciones a la movilidad, junto con el aumento del desempleo, la pérdida de ingresos y la inestabilidad macroeconómica, entre otras cosas, han redundado en una mayor exposición de las mujeres, las adolescentes y las niñas a situaciones de violencia en el hogar, al tiempo que generaron barreras adicionales en el acceso a servicios esenciales. En este contexto, urge promover medidas orientadas a combatir los patrones socioculturales discriminatorios, sexistas y racistas, con el fin de garantizar los derechos, acceso y participación de las niñas, adolescentes, jóvenes y adultas, en toda su diversidad, en numerosas esferas de la sociedad. La ausencia o debilidad de políticas de cuidado no solo perpetúan los roles tradicionales de género, sino que, además, tienden a profundizar la desconexión respecto de sus redes de apoyo, acentuando la violencia de género contra las mujeres.

Asimismo, la división sexual del trabajo se asocia de manera temprana con otros fenómenos de violencia estructural y prácticas nocivas, como los matrimonios y uniones infantiles tempranas y forzadas. Los patrones culturales patriarcales que asocian a las mujeres con la maternidad y la reproducción, la carencia o debilidad en materia de políticas de educación sexual integral y la debilidad de políticas de protección social y de cuidado agudizan la persistencia de este fenómeno. El matrimonio infantil y las uniones tempranas son causa y al mismo tiempo se derivan de los nudos estructurales de la desigualdad de género. Así, la división sexual del trabajo se instala desde edades tempranas y se agrava en las niñas unidas o casadas, impactando significativamente en su tiempo para realizar diversas actividades físicas, sociales, cognitivas y emocionales que contribuyan a su desarrollo integral. Igualmente tiene impacto en su salud, sus logros educativos y su desarrollo y bienestar futuro (véase el capítulo II). El matrimonio infantil es una violación a los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes. Por ello se debe eliminar esta práctica nociva para lograr la igualdad de género, el derecho

al autocuidado en niñas y adolescentes, y alcanzar su autonomía. Para ello es preciso promover políticas orientadas a la transformación cultural de los roles de género sobre el cuidado y fortalecer las políticas de cuidado en todas sus formas, el acceso de niñas y adolescentes a la salud sexual y reproductiva y a la educación universal y gratuita, sin discriminación alguna, y los mecanismos de representación y participación de niñas y adolescentes en diversas esferas culturales, sociales y económicas. Además, es necesario impulsar marcos legales que garanticen la edad mínima de matrimonio y que aborden derechos relativos a la prevención y eliminación del matrimonio infantil y las uniones tempranas. En esta línea, la cooperación en diferentes niveles es también crucial. Por ello, es necesario impulsar el compromiso político regional en materia de marcos legales y políticas públicas con criterios compartidos, así como la generación de mecanismos de rendición de cuentas y seguimiento de estas normas (CEPAL, 2021a).

## 4. Democracia paritaria

Pese al paulatino aumento de la normativa orientada a garantizar la participación y los derechos de las mujeres, persisten estructuras institucionales, sociales y culturales que restringen su acceso al ejercicio del poder y a los procesos de adopción de decisiones. La división sexual del trabajo y la organización social del cuidado, que asigna a las mujeres el rol de responsables primarias del trabajo de cuidados, contribuyen a promover la concentración del poder y las relaciones jerárquicas de género. Por ello, las políticas de cuidado que se orienten a reconocer, redistribuir y reducir el trabajo de cuidado son mecanismos clave en la promoción de la democracia paritaria. Sin políticas que promuevan efectivamente una corresponsabilidad en el cuidado, las mujeres permanecerán relegadas al ámbito de “lo privado”, lo que afecta sus posibilidades reales de participación política, social y económica y, consecuentemente, su autonomía en la toma de decisiones (véase el capítulo II).

Si bien los mecanismos de acción afirmativa, como las leyes de cuotas o normas de paridad, han sido instrumentos clave para aumentar la participación de las mujeres en los espacios de decisión, los sistemas políticos patriarcales continúan promoviendo las brechas de género en materia de participación y representación. Al mismo tiempo, aunque varios países de la región han implementado legislación en la materia, la violencia política contra las mujeres sigue siendo un fenómeno ampliamente persistente.

Las mujeres han ocupado lugares de primera línea en la respuesta a la pandemia, en el campo de la atención sanitaria, en el trabajo doméstico, en los servicios comunitarios, y como trabajadoras del cuidado en los centros para el cuidado de niños y niñas, personas mayores y personas en situación de discapacidad. La crisis ha redundado en la intensificación del trabajo en algunos sectores en particular, como los de la salud y la educación.

La participación y rol de las mujeres y sus liderazgos en la respuesta a la crisis colocan en el centro del debate, hoy más que nunca, la importancia de garantizar mecanismos de participación que permitan no solo integrar la amplitud de sus perspectivas, necesidades e intereses como elemento clave en la gestión de la política pública, sino que además constituyan un eje central en el camino hacia la construcción de sociedades más democráticas, participativas, plurales e inclusivas.

Por otra parte, los mecanismos de fortalecimiento en materia de representación deben contar con una perspectiva interseccional que busque integrar la mirada y la voz de las mujeres en su diversidad. En esta línea, es además clave recuperar los saberes, conocimientos y prácticas preexistentes en los distintos territorios en torno a los cuidados para detectar prioridades que nutran la formulación de la política pública, que no siempre es posible identificar desde fuera del territorio.

Finalmente, es de suma importancia que los Estados reconozcan a los pueblos indígenas a través de sus propias instituciones representativas, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado para adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles. En materia de cuidados y territorio, este es un asunto de suma relevancia, considerando los efectos que tienen el acceso a la tierra, los territorios y los recursos sobre las relaciones de cuidado, especialmente en los pueblos indígenas.

## Bibliografía

- Addati, L., U. Cattaneo y E. Pozzan (2022), *Los cuidados en el trabajo: invertir en licencias y servicios de cuidados para una mayor igualdad en el mundo del trabajo*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Aguilar Revelo, L. (2021), “La igualdad de género ante el cambio climático: ¿qué pueden hacer los mecanismos para el adelanto de las mujeres de América Latina y el Caribe?”, *serie Asuntos de Género*, N° 159 (LC/TS.2021/79), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bárcena, A. (2022), *La igualdad en el centro del pensamiento de la CEPAL: ideas, políticas y acciones en el período 2008-2022* (LC/PUB.2022/6), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bércovich, N. y M. Muñoz (2022), “Rutas y desafíos para cerrar las brechas de género en materia de habilidades digitales”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/73), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bettio, F. y J. Plantenga (2004), “Comparing care regimes in Europe”, *Feminist Economics*, vol. 10, N° 1, marzo.
- Bidegain Ponte, N. (2017), “La Agenda 2030 y la Agenda Regional de Género: sinergias para la igualdad en América Latina y el Caribe”, *serie Asuntos de Género*, N° 143 (LC/TS.2017/7/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Blofield, M. y J. Martínez Franzoni (2015), “Maternalism, co-responsibility, and social equity: a typology of work-family policies”, *Social Politics*, vol. 22, N° 1, marzo.
- Celiberti, L. (2019), “Feministas ecologistas, ecofeministas: aprendizajes desde la práctica”, *Las bases materiales que sostienen la vida: perspectivas ecofeministas*, L. Celiberti (coord.), Montevideo, Cotidiano Mujer/Colectivo Ecofeminista Dafnias.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022a), “Superación de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y desafíos de la guerra en Ucrania”, *Boletín de Comercio Exterior del MERCOSUR*, N° 5 (LC/TS.2022/72), Santiago.
- (2022b), *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis?*, Santiago, 6 de junio [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47912-repercusiones-america-latina-caribe-la-guerra-ucrania-como-enfrentar-esta-nueva>.
- (2022c), *Una década de acción para un cambio de época* (LC/FDS.5/3), Santiago.
- (2022d), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- (2022e), *La autonomía de las mujeres y la igualdad de género en el centro de la acción climática en América Latina y el Caribe* (LC/MDM.62/DDR/1), Santiago, 25 de enero.
- (2022f), “Agenda Regional de Género” [en línea] <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/conferencia-regional-sobre-la-mujer-de-america-latina-y-el-caribe/agenda-regional-genero> [fecha de consulta: 26 de julio de 2022].
- (2022g), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/7-P), Santiago.
- (2021a), “Los matrimonios y uniones infantiles, tempranos y forzados: prácticas nocivas profundizadoras de la desigualdad de género en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/186), Santiago.
- (2021b), “Una agenda innovadora de financiamiento para el desarrollo para la recuperación de América Latina y el Caribe”, *Informe Especial COVID-19*, N° 12, Santiago.
- (2021c), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago.
- (2021d), *Hacia la sociedad del cuidado: los aportes de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible* (LC/MDM.61/3), Santiago.
- (2021e), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago.
- (2021f), “La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad”, *Informe Especial COVID-19*, N° 9, Santiago, febrero.
- (2021g), *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago.
- (2020a), “Pactos políticos y sociales para la igualdad y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe en la recuperación pos-COVID-19”, *Informe Especial COVID-19*, N° 8, Santiago, octubre.
- (2020b), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago.
- (2020c), “Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19”, *Informe Especial COVID-19*, N° 7, Santiago, agosto.
- (2020d), “El desafío social en tiempos del COVID-19”, *Informe Especial COVID-19*, N° 3, Santiago, mayo.
- (2020e), “La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe”, *Informes COVID-19*, Santiago, abril.
- (2020f), “Compromiso de Santiago” [en línea] <https://conferenciamujer.cepal.org/14/es/documentos/compromiso-santiago>.
- (2019), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago.
- (2018), *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* (LC/PUB.2018/8/\*), Santiago.
- (2017), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.

- (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- (2010a), ¿Qué Estado para qué igualdad? (LC/G.2450/Rev.1), Santiago.
- (2010b), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2022), “Los salarios reales durante la pandemia: evolución y desafíos”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 26 (LC/TS.2022/71), Santiago, junio.
- CEPAL/ONU-Mujeres (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2020), *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19: hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación*, Santiago.
- Daly, M. y J. Lewis (2000), “The concept of social care and the analysis of contemporary welfare States”, *The British Journal of Sociology*, vol. 51, N° 2.
- Durán, Á. (2004), “¿Cómo conciliar trabajo y vida familiar? Un desafío colosal”, *El País*, 5 de septiembre [en línea] [https://elpais.com/diario/2004/09/05/opinion/1094335211\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2004/09/05/opinion/1094335211_850215.html) [fecha de consulta: 27 de julio de 2022].
- Elson, D. (2017), “Recognize, reduce, and redistribute unpaid care work: how to close the gender gap”, *New Labor Forum*, vol. 26, N° 2, mayo.
- Esquivel, V. (2011), “Trabajadores del cuidado en la Argentina: en el cruce entre el orden laboral y los servicios de cuidado”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 129, N° 4, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Foro Económico Mundial (2021), *Global Gender Gap Report 2021: Insight Report*, Cologny, marzo.
- Franzoni, J. y K. Voorend (2012), “Blacks, whites, or grays? Conditional transfers and gender equality in Latin America”, *Social Politics*, vol. 19, N° 3, septiembre.
- Herrero, Y. (2018), “Somos seres ecodependientes e interdependientes”, *Femenino Rural*, 5 de noviembre [en línea] <https://www.femeninorural.com/yayo-herrero-recuerda-la-necesidad-de-volver-a-poner-en-valor-una-vida-que-merezca-la-pena-ser-vivida/> [fecha de consulta: 27 de julio de 2022].
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2021), “Summary for Policymakers”, *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, V. Masson-Delmotte y otros (eds.), Cambridge University Press.
- (2018), *Global Warming of 1.5°C: An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, V. Masson-Delmotte y otros (eds.), Cambridge University Press.
- Jenson, J. (1997), “Who cares? Gender and welfare regimes”, *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, vol. 4, N° 2, julio.
- Molyneux, M. (2000), “State and Gender in Latin America”, *Hidden Histories of Gender and the State in Latin America*, E. Dore y M. Molyneux (eds.), Durham, Duke University Press.
- ONU-Mujeres/OIT/CEPAL (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres/Organización Internacional del Trabajo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19*, Santiago, junio.
- Orloff, A. S. (2009), “Gendering the comparative analysis of welfare States: an unfinished agenda”, *Sociological Theory*, vol. 27, N° 3, septiembre.
- (2005), “Farewell to maternalism? State policies and mothers’ employment”, *Working Paper Series*, N° WP-05-10, Institute for Policy Research, Northwestern University.
- (1996), “Gender in the welfare State”, *Annual Review of Sociology*, vol. 22, agosto.
- Razavi, S. (2007), “The political and social economy of care in a development context: conceptual issues, research questions and policy options”, *Gender and Development Programme Paper*, N° 3, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- Rodríguez Enríquez, C. (2011), “Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género: ¿Por dónde anda América Latina?”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 109 (LC/L.3416), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Sainsbury, D. (1996), *Gender, Equality and Welfare States*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sey, A. y N. Hafkin (eds.) (2019), *Taking Stock: Data and Evidence on Gender Equality in Digital Access, Skills, and Leadership*, Macao, EQUALS Research Group, Universidad de las Naciones Unidas (UNU).
- Vaca Trigo, I. y M. E. Valenzuela (2022), “Digitalización de las mujeres en América Latina y el Caribe: acción urgente para una recuperación transformadora y con igualdad”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/79), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Velásquez, M. (2010), “Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 99 (LC/L.3144-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.

---

Las múltiples crisis de los últimos años han puesto en evidencia que el modelo de desarrollo actual es insostenible y no logra dar respuesta a las brechas estructurales que afectan a la gran mayoría de la población de América Latina y el Caribe.

En este escenario, es preciso un abordaje integral y transversal para frenar los grandes retrocesos que ponen en riesgo el logro de las metas establecidas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en la Agenda Regional de Género. Al mismo tiempo, urge llevar a cabo el cambio estructural del modelo de desarrollo por el que la CEPAL ha bregado durante más de un decenio. Para evitar la profundización de las brechas de género y avanzar hacia la igualdad sustantiva, es necesario contar con diagnósticos precisos y propuestas concretas que permitan dejar atrás un modelo de desarrollo que ha ignorado el cuidado de las personas y del planeta.

En el presente documento se recoge la preocupación por la necesidad de un cambio de paradigma y se ofrecen diagnósticos y recomendaciones para avanzar hacia la sociedad del cuidado.

---