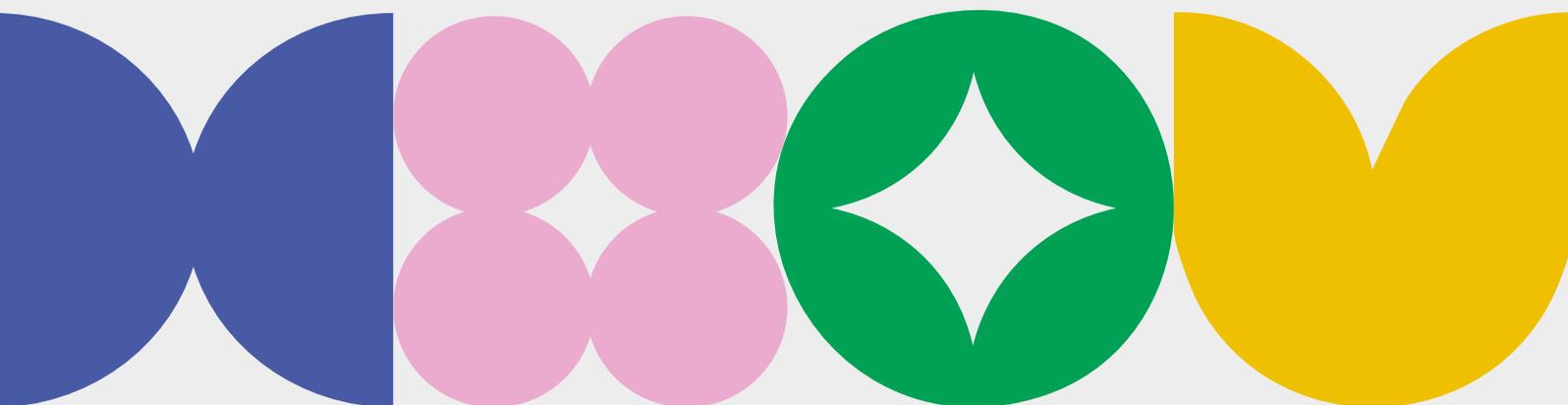


INFORME

Nexos entre demandas, definiciones y financiamiento.

Un análisis comparado de las propuestas de sistemas de cuidados en Argentina, Colombia y Chile



ISBN 978-631-308-036-6



Bascuas, Maisa

Nexos entre demandas, definiciones y financiamiento : un análisis comparado de las propuestas de sistemas de cuidados en Argentina, Colombia y Chile / Maisa Bascuas ; Camila Baron. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; Panamá : ONU MUJERES, 2025.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-631-308-036-6

1. Mujeres. 2. Movimiento Social. 3. Financiamiento. I. Baron, Camila II. Título
CDD 320.5622

Equipo de investigación y autoría:

Maisa Bascuas

Camila Baron

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Dirección de Investigación CLACSO**

Dirección general: Karina Batthyány

Coordinación general: Pablo Vommaro

Colaboración y revisión: Cecilia Gofman

Diseño gráfico: Marcelo Giardino, Renata Maestrovicente

ONU MUJERES para las Américas y el Caribe

Directora Regional: María Noel Vaeza

Directora Regional Adjunta: Cecilia Alemany

Coordinación: Bárbara Ortiz

Especialistas: Laura Pérez Castaño, Jorge Campanella y Beatriz García

Este documento fue elaborado en el marco de un acuerdo de asociación entre CLACSO y ONU Mujeres para desarrollar productos de conocimiento sobre diferentes áreas de interés para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Citar: CLACSO, ONU Mujeres (2025) Nexos entre demandas, definiciones y financiamiento. Un análisis comparado de las propuestas de sistemas de cuidados en Argentina, Colombia y Chile.

El contenido de este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, no refleja necesariamente las opiniones de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), de su Junta Ejecutiva o de sus Estados miembros con respecto a la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o área o su autoridad, o con respecto a la delimitación de sus fronteras o límites. Esta publicación puede ser reproducida en su totalidad o en parte y de cualquier forma para fines educativos y/o no lucrativos sin permiso especial del titular de los derechos de autor, siempre que se mencione la fuente.

ISBN: 978-631-308-036-6

Índice

Introducción	5
La ampliación del campo de los cuidados a la luz de los debates feministas	7
Más allá del <i>trabajo de cuidados</i>: cuidados al centro. Breve recorrido conceptual	7
Cuidados desde una perspectiva interseccional	9
Trabajo doméstico remunerado: pobres, racializadas y migrantes	10
El Estado en la organización social de los cuidados	11
Crisis de los cuidados en el ciclo de movilizaciones feministas	14
Argentina: Ni Una Menos, marea verde, ascenso y descenso institucional	14
Chile: estudiantazo, estallido social y debate constituyente	16
Colombia: proceso de paz, paro nacional y nuevo gobierno	18
La regresividad fiscal en América Latina: implicaciones para la distribución desigual de los cuidados	20
Crecimiento sin igualdad, trabajo sin redistribución	20
La estructura tributaria regresiva y la presión sobre la organización social de los cuidados	22
La aparición de un campo de estudios: debates feministas en torno a la justicia fiscal	27
Debates sobre financiamiento de políticas y sistemas nacionales de cuidado	30
El diamante del cuidado desde una perspectiva fiscal	33

Las experiencias de los sistemas nacionales de cuidado en perspectiva comparada: Argentina, Chile y Colombia	35
Proyectos y antecedentes	36
Argentina: debate, proyecto de ley y retroceso institucional	36
Chile: antecedente de política nacional, avances de gestión y sanción de la ley	37
Colombia: antecedente distrital, plan de gobierno nacional y creación del nuevo Ministerio	38
Marcos normativos en construcción: actores, acciones y territorios	40
Los laberintos del financiamiento de los cuidados. Desafíos y dificultades	42
Chile	42
Colombia	44
Argentina	45
Conclusiones	47
Impacto en las discusiones sobre sistemas nacionales de cuidado	47
Vinculación de la agenda de cuidados con la fiscalidad con enfoque de género	48
Bibliografía	50

Introducción

En los últimos años, se ha visto un aumento de los aportes críticos de la economía feminista latinoamericana y otras epistemologías feministas que destacan la centralidad de los cuidados como asunto económico y social. Estas perspectivas han permitido analizar los cuidados como un eje transversal para la sostenibilidad de la vida, cuestionando las relaciones de poder y desigualdades estructurales que los sostienen.

Al mismo tiempo, se ha consolidado un recorrido institucional a nivel regional que reconoce el derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado (CEPAL, 2022), impulsando su reconocimiento como derecho humano¹ a partir de reflexiones y propuestas sociales y académicas que han logrado instalar la idea del cuidado como elemento fundamental para el bienestar social (Pautassi, 2018). Por otro, la economía feminista ha permitido pensar los cuidados –no solo su dimensión laboral– en el marco del proceso general de acumulación de capital y sus crisis. En primer lugar, fue clave la ampliación de la noción de trabajos de cuidados (remunerados y no remunerados). Luego, la pregunta por su sostenimiento y distribución, tanto al interior de los hogares como fuera de ellos, permitió incorporar reflexiones sobre los entornos territoriales, familiares, comunitarios y ambientales en los que los cuidados tienen lugar. Esto posibilitó repensar los cuidados de manera situada y atravesados por otras dimensiones como la geográfica, cultural, económica y étnica (Cooperativa Desbordada, 2020; Mapeos Feministas, 2021; Colectiva Precarias a la Deriva, 2014).

El crecimiento de una agenda política y social en torno a los cuidados se da en un contexto de estancamiento económico, con dificultades para retomar una senda de reducción de la desigualdad en América Latina como la que caracterizó a la primera década de los años dos mil. La salida de la pandemia del covid-19 estuvo acompañada por una profundización de la concentración de la riqueza, en simultáneo a una caída del empleo y una distribución regresiva del salario, con un impacto notable en la sobrecarga del trabajo de cuidado en las mujeres y población LGBTIQ+ (CEPAL, 2022; Equal Right Coalition, 2020; ONU Mujeres y CEPAL, 2021). La expansión y la consolidación de alternativas políticas que proponen austeridad, desregulación y deslegitimación de la intervención estatal en todos los ámbitos asociados al cuidado de la vida muestran un escenario complejo para el desarrollo y sostenimiento de las infraestructuras públicas y comunitarias de cuidado, con las consecuencias

¹En el ámbito intergubernamental ha habido avances en materia de reconocimiento del cuidado en el marco de los derechos humanos. El 7 de febrero de 2024 la Comisión de Desarrollo Social del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas aprobó y publicó la resolución “Promoción de sistemas de cuidados y apoyo para el desarrollo social” (E/CN.5/2024/L.5). Asimismo, destaca la resolución aprobada en octubre del 2023 por el Consejo de Derechos Humanos sobre la “Importancia de los cuidados y el apoyo desde una perspectiva de derechos humanos”. En esta misma línea, el 29 de octubre fue proclamado como Día Internacional de los Cuidados y el Apoyo (CEPAL, 2023) en la resolución de la Asamblea General (A/RES/77/317). Al mismo tiempo, en el ámbito regional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos realizó una audiencia pública en marzo de 2024 a raíz de la solicitud de opinión consultiva que presentó Argentina en enero de 2023 sobre “El contenido y el alcance del derecho al cuidado, y su interrelación con otros derechos”.

que ello tiene en la precarización y la recarga de cuidado sobre los hogares, las familias y las tramas comunitarias. La apuesta por ubicar al mercado como epicentro de la articulación social no solo confronta con la noción del cuidado como derecho, sino que también reproduce dinámicas de acumulación de riqueza que exacerban las desigualdades y debilitan las capacidades de los Estados para garantizar acceso de la población a los recursos necesarios para su sostenibilidad, como la alimentación, el agua, la energía, la vivienda, la salud y la educación.

En este contexto, comprender cómo las distintas perspectivas de los Estados sobre el gasto público y su financiamiento impactan en la posibilidad de acceder a políticas de cuidado es relevante para la agenda de los feminismos y su posibilidad de caracterizar el avance y retroceso en materia de derechos. En efecto, la política fiscal revela las prioridades económicas y sociales de los gobiernos, ya que determina quiénes y con cuánto van a contribuir al sostenimiento de la economía y a quiénes se otorgarán los bienes y servicios públicos. En apariencia, técnica y neutral, la política fiscal constituye uno de los instrumentos redistributivos clave del Estado. El modo en que se organiza la recaudación, el gasto y la inversión del Estado tiene efectos concretos en la vida de la población y los territorios que habitan, impacta en la distribución de los ingresos y del tiempo, así como en la organización de los hogares.

El movimiento por la justicia fiscal que promueve una distribución justa de la presión fiscal en función de la distribución del ingreso y la riqueza ha tenido un significativo crecimiento en la última década. Por un lado, la crisis financiera del 2008 y, por el otro, la crisis de la pandemia del covid-19 han sido momentos significativos en la ampliación de este movimiento global, con más fuerza en el Norte global, pero también en proceso de construcción en América Latina y el Caribe. Los aportes de la fiscalidad feminista en la región (Almeida Sánchez, 2021; Eliosoff, 2023; Grondona, Bidegain Ponte y Rodríguez Enríquez, 2016; Pazos Morán, 2018), nutridos por los procesos de institucionalización de la agenda de género y el apoyo de organizaciones de la sociedad civil, advierten sobre las consecuencias de la política fiscal en la cristalización y profundización de la desigualdad de género marcada por un acelerado proceso de empobrecimiento y desigualdad social. Del mismo modo, remarcan la necesidad de visibilizar los sesgos de género de la política fiscal regresiva que refuerza privilegios hacia los sectores de mayores ingresos, en particular a los grandes agentes concentrados del capital. La discusión sobre las prioridades de la política pública reflejadas en la política fiscal es siempre una discusión acerca de la distribución de poder en la sociedad.

Desde los estudios enfocados en el gasto público, los presupuestos sensibles al género han servido como herramienta para visibilizar los vaivenes en los recursos destinados a cerrar brechas de género (ONU Mujeres, 2022b), al mismo tiempo que pusieron en evidencia la necesidad de ampliar los análisis presupuestarios para contar con información desagregada por género a nivel de los ingresos y ampliar la concepción sobre el etiquetado de partidas (Barony Vivanco, 2021). A nivel de los hogares, se ha producido evidencia sobre la relación negativa entre recortes del gasto, endeudamiento privado y sobrecarga de tareas de cuidado (Baron, 2020; Cavallero y Gago, 2021). A la vez, se generaron consensos alrededor de la necesidad de contar con espacio fiscal para cumplir con las demandas de recursos suficientes para financiar políticas públicas y servicios esenciales que reduzcan las brechas de género, tales como educación, salud y protección social, además de evidencia sobre el impacto negativo en las brechas de género que tienen los sistemas tributarios regresivos y las políticas de austeridad, lo que refuerza la urgencia de implementar cambios estructurales. Los programas de ajuste, ya sean propiciados por crisis de endeudamiento o por políticas ortodoxas en torno al equilibrio fiscal, suelen tener como blanco políticas con alto impacto en la desigualdad de género, en particular, en la distribución del tiempo y los ingresos, provocando a la vez un aumento de la feminización de la pobreza y pobreza de tiempo para las mujeres (CEPAL, 2022). En relación con los sistemas tributarios, se ha probado cómo la evasión y elusión fiscal impactan en la distribución regresiva de los cuidados y, por ende, en la desigualdad de género al facilitar la concentración del ingreso (Grondona, Bidegain Ponte y Rodríguez Enríquez, 2016).

Uno de los legados de este largo recorrido por el que ha transitado la región es la transversalización de la mirada sobre los cuidados que amplió el espectro de políticas que fueron pensadas con este enfoque. Políticas de vivienda, salud, educación, alimentarias y de infraestructura pública fueron comprendidas dentro del universo de políticas capaces de incidir en la organización social de los cuidados (OSC). De los intentos por conectar esas políticas surgen los sistemas integrales de cuidado que distintos países comenzaron a debatir e implementar en los últimos años (ONU Mujeres, 2022a; ONU Mujeres y CEPAL, 2021).

Este informe se propone brindar evidencia sobre cómo las demandas de los movimientos feministas contribuyeron a ampliar la conceptualización sobre los cuidados y el vínculo entre esta agenda, la fiscalidad con enfoque de género y su cristalización en las discusiones sobre sistemas nacionales de cuidados. Para ello, analizamos tres casos diferentes: Argentina, Chile y Colombia, que coinciden en haber sido escenario de grandes movilizaciones feministas y de debates sobre la creación de sistemas de cuidados, con diferentes grados de avance en cada país.

La ampliación del campo de los cuidados a la luz de los debates feministas

En este capítulo se propone un recorrido conceptual alrededor de la discusión sobre los cuidados en América Latina: desde los primeros aportes en torno al trabajo doméstico hasta la contribución de la economía feminista en la reelaboración del análisis económico desde la centralidad de los cuidados. Esto incluye la ampliación de la noción de trabajos de cuidados, su distribución y sostenimiento, tanto al interior de los hogares como fuera de ellos, incorporando reflexiones sobre los entornos territoriales, familiares, comunitarios y ambientales en los que los cuidados tienen lugar.

También se indaga en enfoques interseccionales, que interrogan el carácter patriarcal y neocolonial del trabajo de cuidados, remunerado y no remunerado. Asimismo, se recuperan aportes recientes que evidencian los sesgos presentes en la manera de abordar la heterogeneidad territorial, cultural y étnica en la definición de las necesidades de cuidado. Estos enfoques destacan cómo las particularidades de los territorios y las culturas moldean las prioridades y demandas, mientras que las desigualdades en el acceso a infraestructuras esenciales inciden directamente en la prestación y distribución equitativa de los cuidados.

A su vez, analizamos el papel primordial que tienen los Estados en la OSC y en la compleja articulación y distribución de responsabilidades entre los distintos agentes involucrados (Estados, mercados, hogares y comunidades). Finalmente, estudiamos el último ciclo de movilización social feminista, la politicidad del cuidado desde las revueltas en Argentina, Chile y Colombia, que resitúan la discusión de estos desde el marco del proceso general de acumulación de capital y sus crisis.

Más allá del *trabajo de cuidados*: cuidados al centro. Breve recorrido conceptual

En los últimos años, el término “cuidados” ha cobrado relevancia en la agenda feminista, tanto en la producción teórica como en los debates públicos. Se trata de un campo en construcción que se nutre de amplios y prolongados intercambios conceptuales y estratégicos. En América Latina cobró fuerza en la última década, al calor de un nuevo ciclo de movilizaciones protagonizado por los feminismos, que se consolidó con la conquista de espacios institucionales que recogieron demandas históricas (ONU Mujeres y CEPAL, 2021) y la proliferación de organizaciones y articulaciones feministas de distinto tipo (culturales, políticas, sindicales, artísticas, etc.).

En la actualidad, el término “cuidados” refiere a un entramado complejo de trabajos, tareas y dinámicas relacionales. Para comprender su derrotero, es fundamental reconocer el largo camino de lucha de las mujeres y los movimientos feministas. Ya en 1792, en su *Vindicación de los derechos de la mujer*, Mary Wollstonecraft señalaba el carácter servil con que madres y esposas estaban obligadas a realizar trabajo doméstico y de crianza, y afirmaba que una educación igualitaria era fundamental para poder “participar plenamente en la sociedad y

enriquecerla con su contribución”. Las pioneras ya denunciaban el carácter opresivo de la división sexual de los diversos trabajos y la escasa participación de las mujeres en el ámbito no doméstico en general.

A fines del XIX y principios del XX, en el seno del movimiento obrero organizado en torno al trabajo fabril, se debatió sobre el rol de las mujeres como trabajadoras asalariadas con los mismos derechos que los hombres. Algunos sindicatos ubicaron a las mujeres como competidoras del salario masculino y sostuvieron que debían dedicarse a tareas en el hogar, mientras que otros consideraron que la opresión de las mujeres se terminaba al incorporarse estas al mercado laboral en igualdad de condiciones. Muchos obreros se mostraron contrarios al trabajo asalariado de las mujeres casadas desde una triple perspectiva: primero, porque creían que, al trabajar fuera del hogar, las mujeres no cumplirían con sus responsabilidades domésticas y familiares; segundo, porque consideraban que las mujeres quedarían expuestas a peligros morales en el trato con otros hombres en talleres y fábricas; y tercero, porque los bajos salarios femeninos representaban una amenaza para los salarios masculinos (Nielfa, 2006). De aquellos años nacieron, principalmente en la militancia socialista, ensayos de viviendas diseñadas para la socialización de tareas domésticas (Hester y Srnicek, 2024).

La persistencia de la opresión de las mujeres, tanto asalariadas como no asalariadas, y su relación con el proceso de acumulación en general se discutió en profundidad en los años sesenta y setenta del siglo XIX. Las organizaciones de mujeres y feministas buscaban responder a los partidos y sindicatos que no habían logrado, con sus propuestas y políticas, desarmar la obligación de las mujeres de cumplir con mandatos en tanto madres y esposas. A dicho mandato social comenzó a oponerse el reconocimiento de estas labores como un trabajo doméstico no remunerado (Bellucci y Theumer, 2019). Si bien las exponentes más conocidas fueron feministas de Europa y Estados Unidos (Benston, 1969; Dalla Costa y James, 1973; Federici, 2017), el debate tuvo un aporte pionero surgido en La Habana, Cuba, a inicios de 1969. Allí, Isabel Larguía y John Demoulin introdujeron la categoría de trabajo invisible para indicar el aporte a la reproducción de la vida humana por parte de las mujeres y sostuvieron la necesidad de socializar el trabajo doméstico (Bellucci y Theumer, 2019). También en La Habana, ocho años después, estos debates estarían presentes en la primera Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe (que luego se convertiría en la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe) (Baron y Vaca Trigo, 2022).

Llamar trabajo a estas actividades implicó un giro y una complejización que habilitó discusiones tales como la energía y el tiempo implicados, la división del trabajo al interior del hogar, pero también al nivel de la sociedad. No había ninguna razón inherente por la que las mujeres tuvieran que realizar todo el trabajo del hogar: los hombres también podían y debían efectuar la parte de este que les correspondía (Himmelweit, 1995).

A fines de la década del ochenta y en la del noventa, ante el fenómeno del creciente reemplazo de trabajo doméstico por mercancías, diversas autoras –principalmente del Norte global– pusieron atención en el trabajo de cuidado de niños y ancianos y problematizaron especialmente la dimensión afectiva (Hochschild, 1989). En particular, en países de ingresos altos se dio una mayor especialización entre quienes realizan trabajo remunerado de cuidados de personas y quienes realizan trabajo remunerado vinculado a tareas domésticas impersonales, lo que llevó a diferenciar las tareas también cuando se realizan sin remuneración (Baron y Vaca Trigo, 2022).

Las preguntas por el carácter de esas tareas fueron complejizando el abordaje y ampliaron el campo más allá del trabajo. ¿A qué se llama trabajo doméstico? ¿Qué relación existe entre el trabajo doméstico y el trabajo de cuidado? ¿Cuál es el espacio que queda para pensar la dimensión afectiva y relacional sin perder de vista el carácter social y económico? ¿Cómo se consolida un determinado reparto de dichos trabajos? ¿En qué espacios, más allá del hogar, suceden estas actividades? Las respuestas a estas preguntas fueron consolidando un nuevo campo de producción teórica y política que complejiza la antigua referencia al trabajo doméstico. En el amplio campo sobre cuidados hay coincidencia sobre su función social y su carácter relacional (Fisher y Tronto, 1990; Pérez Orozco, 2008; Razavi, 2007). Involucra a personas destinatarias y proveedoras, y debería entenderse como un derecho a cuidar, a ser cuidado y a autocuidarse (CEPAL, 2019; ONU Mujeres y CEPAL, 2021). Desde la década de los años 2000, se ha planteado también en el ámbito de los derechos humanos la necesidad de considerar el derecho al cuidado como un derecho básico universal (ONU Mujeres y CEPAL, 2023; Pautassi, 2007).

La reflexión sobre las distintas aristas del cuidado—qué es el trabajo de cuidados, quiénes lo brindan, en qué condiciones— lleva décadas, siempre vinculada a las demandas del movimiento feminista y LGBTIQ+ (Baron y Vaca Trigo, 2022, p. 21). Desde la economía feminista, las referencias a la OSC (Rodríguez y Marzonetto, 2015)

o a la economía del cuidado (CEPAL, 2022) buscan subrayar el aporte social y el vínculo indisociable entre los trabajos de cuidados, ya sean remunerados o no remunerados, domésticos o realizados en otros espacios.

Las mediciones sobre uso del tiempo han permitido mostrar las brechas en el tiempo destinado al trabajo remunerado y no remunerado y la relación entre la sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidados y distintas formas de desigualdad social (falta de ingresos suficientes, sobrerepresentación en deciles más pobres, pobreza de tiempo, etc.). Las estadísticas de uso del tiempo se han ido incorporando a las estadísticas oficiales de los países de América Latina gracias a la insistencia de las organizaciones e instituciones feministas que subrayan desde hace décadas la importancia de contar con estos datos. En la actualidad son un insumo fundamental para el debate y la formulación de políticas destinadas a reconocer, redistribuir y reducir la sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidados que afecta especialmente a las mujeres (ONU Mujeres y CEPAL, 2023).

Más allá de cuáles sean las actividades consideradas, existe coincidencia en el diagnóstico sobre la vigencia de una crisis de los cuidados o crisis de reproducción social con características comunes, como el envejecimiento poblacional y la menor disponibilidad de tiempo de las mujeres para cuidar como consecuencia de su incorporación masiva a la población empleada. Para Pérez Orozco (2014), la crisis de los cuidados está dada por tres procesos vinculados: el incremento generalizado de las situaciones de precariedad en la vida, la mayor cercanía entre precariedad y exclusión, y un proceso de hipersegmentación social, por el cual no solo se multiplican las desigualdades, sino que se complejizan las vías de inclusión/exclusión. En América Latina, esta caracterización tuvo un aterrizaje específico que puso de relieve la dimensión de raza y de clase que atraviesa el modo en que se reparten socialmente los cuidados. En los últimos años se ha insistido además en los cuidados más allá de las relaciones entre personas humanas. El cuidado de la naturaleza y de otros seres vivos también forma parte de la amplia agenda de los cuidados (Cooperativa Desbordada, 2020; Mapeos Feministas, 2022; ONU Mujeres y CEPAL, 2021). Ir más allá del trabajo y también más allá de las personas tiene que ver con la posibilidad de pensar problemáticas como la vivienda, la alimentación, la salud y la educación a partir de sus cruces con la noción de cuidados. ¿Dónde se cuida? ¿Cómo se cuida? ¿Quiénes cuidan y a quién? Más allá de las casas, otros espacios se vuelven relevantes: instituciones sanitarias, educativas, culturales y deportivas.

Cuidados desde una perspectiva interseccional

La interseccionalidad es un concepto que surge de la necesidad de colectivos de feminismo negro en los Estados Unidos para abordar de manera compleja y multidimensional el fenómeno de la desigualdad social. Rápidamente se convirtió en el principal punto de referencia de un amplio rango de debates teóricos. Este enfoque estaba profundamente enraizado en la experiencia, donde destacaría Combahee River Collective, formado en Boston en 1974 e integrado por feministas comprometidas en campañas alrededor de los derechos reproductivos, la abolición de las prisiones, la violación, los derechos para las lesbianas, la esterilización forzosa y muchas más. La idea de interseccionalidad les permitió cuestionar los análisis unidimensionales que solían enfocar de manera aislada –o aditiva– la cuestión de género o racial y problematizar los efectos teóricos y políticos de la homogeneización de experiencias y categorías diversas: la invisibilización de las diferencias, asimetrías y distribución de poder desigual que existe al interior de cada uno de estos colectivos (Crenshaw, 1991a; Hill Collins, 1993; Pérez, 2021).² A partir de entonces, la discusión sobre la interseccionalidad continuó nutriéndose hasta nuestros días a través de una multiplicidad de aportes elaborados desde distintas disciplinas. Esto implicó, entre otras cosas, releer algunos debates desde las experiencias específicas y situadas de mujeres racializadas e identidades de género y/o sexuales disidentes, lo que permite profundizar el análisis interseccional intrínseco al análisis de los cuidados y las desigualdades estructurales por las múltiples discriminaciones que enfrentan las mujeres afrodescendientes, indígenas, rurales, en situación de movilidad, o viviendo con discapacidades en todo el mundo, y particularmente en América Latina y el Caribe.

²“Mi objetivo era ilustrar cómo muchas de las experiencias a las que se enfrentan las mujeres Negras no están delimitadas por los márgenes tradicionales de la discriminación racial o de género, tal y cómo se comprenden actualmente, y que la intersección del racismo y del sexismo en las vidas de las mujeres Negras afectan sus vidas de maneras que no se pueden entender del todo mirando por separado las dimensiones de raza o género” (Crenshaw, 1991b, p. 89).

Tabla 1. Salario mensual promedio, por etnia y sexo (en dólares a paridad de poder adquisitivo)

Grupo étnico/Género	Sector salud		Sector educación		Trabajo en casas particulares	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
No indígenas ni afrodescendientes	1514	2885	1409	1881	469	s/d
Indígenas	1015	1705	1099	1605	459	s/d
Afrodescendientes	962	1426	1023	1268	375	s/d

Fuente: CEPAL (2022). 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).

En América Latina, los aportes de los feminismos negros, los feminismos indígenas y comunitarios, así como de los feminismos populares han contribuido, desde una perspectiva interseccional, a visibilizar y reelaborar problemas, nutrir agendas de intervención y resituar las políticas públicas. Las representaciones sociales de género en virtud del color o la raza, tal como se instauraron durante la etapa colonial, sobreviven, intactas pero reconfiguradas, en la sociedad actual (Carneiro, 2001). El acceso al empleo, la educación y la distribución social de las tareas necesarias para la reproducción de la vida están marcadas por la dimensión de clase, raza y género.

La literatura especializada suele mencionar la incorporación masiva de las mujeres a los mercados de trabajo como una de las transformaciones más importantes del mundo del trabajo desde mediados del siglo XX. Los feminismos negros e indígenas latinoamericanos y caribeños muestran realidades no del todo representadas en esta idea. Por un lado, la participación de las mujeres en los mercados de trabajo está lejos de constituir una novedad en las experiencias de las mujeres latinoamericanas de ciertos sectores sociales. Por el otro, las mujeres rurales y urbanas populares desde siempre han combinado estrategias económicas, formales e informales, dentro y fuera del hogar, con estrategias de cuidado (CLACSO y ONU Mujeres, 2022). Por lo que el imaginario social que inscribe la experiencia de las mujeres circunscrita exclusivamente al ámbito doméstico invisibiliza todas esas otras estrategias productivas, de intercambio económico, de construcción de mercados de cercanía, con las que desde siempre un conjunto muy amplio de mujeres han combinado el trabajo doméstico y de cuidados. Pero, además, existen innumerables experiencias en donde las fronteras entre lo doméstico y lo comunitario se vuelven menos rígidas, y en las que emergen otras prácticas de cuidado, que no son domésticas, ni privadas, ni estatales; en donde se despliegan relaciones, a veces monetarias, otras afectivas y/o políticas, pero que comparten como característica su feminización. Estos aportes sobre el cuidado comunitario (Bascuas y Roco Sanfilippo, 2019; Fournier, 2017; Olivares y Schneider, 2021; PNUD et al., 2022), su reconocimiento, la remuneración y la dimensión afectiva, forman parte de discusiones que crecen desde los márgenes y con arraigo territorial.

Trabajo doméstico remunerado: pobres, racializadas y migrantes

Al analizar los cuidados en clave interseccional, es ineludible mencionar las características del trabajo doméstico remunerado. América Latina es una de las regiones del mundo con mayor proporción de mujeres ocupadas en este sector. De acuerdo con Gontero y Velásquez Pinto (2023), en el 2019 alrededor de 12 millones de personas se desempeñaban como trabajadoras domésticas remuneradas. Esto es equivalente al 4,2 % del empleo total. La mayor parte de esta población son mujeres, alrededor del 91,1 % en toda la región, y en algunos países como Argentina, Bolivia y Perú la proporción de mujeres supera el 95 % (OIT, 2021). La mayoría provienen de hogares de bajos recursos, con escasos niveles educativos, y en algunos países para los que existen estadísticas, es posible verificar la alta proporción de mujeres indígenas: en México alcanza el 28,4 %, en Guatemala 27,6 % y en Ecuador 63 % (Gontero y Velásquez Pinto, 2023). Uno de los aportes del movimiento feminista ha sido y es, justamente, la importancia de contar con datos que permitan realizar análisis interseccionales. Sin embargo, la disponibilidad de datos en la región, tanto a nivel nacional como subnacional, es aún reducido.

Los datos del censo de 2010 en ocho países (Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Panamá) muestran que el 63 % de las personas empleadas en servicios domésticos eran afrodescendientes (CEPAL, 2018; Fabiani, 2023; ONU Mujeres, OISS y OIT, 2022). En Brasil, del total de mujeres afrodescendientes ocupadas, el 18 % lo está en trabajo doméstico remunerado, mientras que esta proporción es del 9 % para las mujeres blancas (Gontero y Velásquez Pinto, 2023).

Asimismo, el trabajo doméstico remunerado constituye una importante fuente de trabajo e ingreso para personas migrantes, tanto de zonas rurales a urbanas como de otros países de la región, quienes a menudo cumplen el rol de envío de remesas a sus países de origen para sustentar a sus familias (Gontero y Velásquez Pinto, 2023). El 35,5 % de las trabajadoras migrantes se desempeña en el sector (Cutuli, Pérez y Galarzi, 2023).

En la mayoría de los estudios se comprueba la situación de vulnerabilidad económica de las trabajadoras de casas particulares. En 2019, en República Dominicana, la incidencia de la pobreza en las trabajadoras domésticas remuneradas era de 19,2 %, en comparación con 11,2 % entre el total de personas ocupadas (Oficina Nacional de Estadística, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y CEPAL, 2021). En Uruguay, también en 2019, alrededor de 9,6 % de los trabajadores de cuidados vivían en hogares en situación de pobreza, mientras que entre el total de ocupados la incidencia de la pobreza era de 4,6 % (Amarante, 2022).

Un rasgo característico del trabajo doméstico remunerado es su bajo nivel de formalización, a pesar de los esfuerzos de organizaciones internacionales y regionales por incidir en la implementación de políticas destinadas a revertir dicha situación. En 2019, todavía el 72,3 % de las trabajadoras del hogar de la región tenían empleos informales (OIT, 2021; Cutuli, Pérez y Galarzi, 2023).

Conceptualizar los cuidados desde una perspectiva interseccional permite desandar lugares comunes respecto de su dimensión generizada. No todas las mujeres cuidan ni todas cuidan del mismo modo. Al mismo tiempo, permite ahondar en cómo las estructuras de poder colonial y racista siguen presentes en las sociedades latinoamericanas actuales: los viejos hilos con los que se tejen las nuevas ropas. La injusta distribución del cuidado tiene un componente de género que es insoslayable, como lo es también su componente racial. Como reverso de la pregunta por quiénes cuidan, aparecen las preguntas sobre quiénes no cuidan y quiénes tienen permiso para no cuidar. Joan Tronto (2020) utiliza el término de “irresponsabilidad privilegiada” para referirse a ciertos colectivos que se guardan para sí el privilegio de desentenderse de las labores de la reproducción social: ¿quiénes son los exentos? Retomaremos esta discusión en el próximo capítulo.

Tal como sostiene Tronto (2005), las desigualdades sociales y económicas forman parte de un “círculo vicioso del cuidado” que las exacerba. Quienes tienen más recursos cuentan con un mayor acceso al cuidado y una menor carga de cuidado de otros, mientras que quienes tienen menos recursos tienen peor infraestructura y cargas desproporcionadas de cuidados, lo que coloca a estas personas en una situación de desventaja para obtener mayores recursos y acceder a mejores condiciones de cuidado. Esta desventaja (o negación del derecho del acceso a servicios de cuidados) se suma a todas las demás desventajas de acceso a recursos y servicios sociales básicos que enfrentan en todos los demás ámbitos, ya que en la mayoría de los países los servicios sociales básicos se encuentran desfinanciados o privatizados, lo que genera dificultades de acceso para amplias proporciones de la población que no pueden ejercer sus derechos a la salud, a la educación, a la vivienda o al saneamiento.

El Estado en la organización social de los cuidados

En este apartado nos proponemos reconstruir los debates en torno a la OSC y el papel significativo que tienen los Estados en dicha organización. La OSC refiere a la distribución social de los cuidados entre distintas instituciones –Estados, mercados, arreglos familiares y hogares, organizaciones comunitarias y/o políticas– y, dentro de esos espacios, entre distintos sujetos (Razavi, 2007; Rodríguez, 2015). En América Latina, la injusta OSC persiste como uno de los nudos estructurales de la desigualdad (CEPAL, 2020).

Esta conceptualización de los cuidados se nutrió de los debates sobre Estados de Bienestar que emergieron durante la década de 1990, en particular de los estudios sobre regímenes de bienestar (Esping Anderson, 1993, 2000), que pretendían descentrar el análisis de las estructuras burocráticas del Estado para indagar en los arreglos institucionales, políticos e históricos de provisión de bienestar y distribución de responsabilidades entre distintos actores (Estados, mercados y, más tarde, también reconocieron la centralidad de las familias y la comunidad). Este descentramiento es heredero crítico de discusiones más clásicas acerca del Estado de Bienestar y la medida en que este resulta de, y contribuye a moldear, las expectativas de trabajadores y formas específicas de conflicto social, con el fin de hacer compatible el funcionamiento de la economía y las demandas sociales (Wilson, 1977).

Las formas en que interactúan estos actores y las relaciones sobre las que se estructuran en cada sociedad han variado a lo largo de la historia. En distintos territorios y pueblos se ordenan y organizan de modos muy diversos.

Los Estados pueden tener o no una intervención extendida en materia de seguridad y protección social, en políticas de cuidado y bienestar. Eso delimita su participación en la OSC, pero también modela la del resto de los actores que hacen parte de los circuitos de cuidado, en la medida en que su presencia y/o ausencia reorganizará responsabilidades entre mercados, familias y/o experiencias autogestivas, asociativas y/o comunitarias. Las formas también históricamente situadas de la intervención estatal en distintas áreas de la vida social expresan prioridades en la definición de problemas sociales, en la distribución de recursos y en la articulación de los actores de una sociedad. Por ese motivo es también una discusión sobre el carácter de la intervención estatal y las relaciones de poder.

La rearticulación de los cuidados como problema social y político, más que como asunto privado y doméstico, permite reconocer que lo que allí se expresa son relaciones de poder desiguales e injustas entre los géneros, las clases, las pertenencias étnico-raciales. Pero además, considerando que, como sostiene Anzorena (2013), las políticas estatales no son neutras, sino que inevitablemente inciden en la reproducción o transformación de las relaciones sociales entre los géneros, la inscripción de los cuidados en la arena pública abre el interrogante respecto de la naturaleza de la acción o inacción estatal en la OSC y el modo en que las políticas públicas delimitan modalidades específicas de resolución de su gestión cotidiana, asignación de responsabilidades y recursos.

Es importante tener en cuenta el carácter histórico, situado y heterogéneo de la OSC. Las fronteras de los circuitos del cuidado son siempre móviles, sus contornos y significación están sujetos a tensiones y disputas entre una multiplicidad de actores –estatales y no estatales, nacionales e internacionales–, que intervienen directa o indirectamente. Sus modos están estrechamente vinculados con los significados otorgados a lo público y lo privado en distintos momentos, pero también con las representaciones sociales y de género sobre las que se organiza la producción, el trabajo, el hogar y la familia.

Los debates feministas sobre el rol del Estado y su naturaleza dan cuenta del carácter ambivalente y contradictorio de las políticas de bienestar características del período posterior a la posguerra de la Segunda Guerra Mundial en lo que respecta a las condiciones de vida de las mujeres y la distribución de poder social entre los géneros. El desarrollo de los Estados de Bienestar desde por lo menos mediados del siglo XX supuso tanto formas de apoyo estatal al trabajo de cuidado, que aliviaron o facilitaron la responsabilidad de los hogares, como mecanismos de control, basados en lógicas maternalistas, de este trabajo usualmente llevado adelante por mujeres. A partir del reconocimiento de esta ambigüedad, se puede considerar la naturaleza contradictoria de las demandas al Estado en contra de recortes al bienestar, surgidas a partir de los procesos de reformas neoliberales iniciadas a fines de la década del setenta del siglo XX, y las demandas de autonomía y el rechazo a las formas de disciplinamiento que ciertas políticas de bienestar han impuesto a las mujeres.

Un modo de avanzar más allá de las limitaciones señaladas es considerar de manera conjunta los distintos espacios de producción del bienestar y sus implicancias. En este sentido, el reconocimiento de la familia como agente de producción de bienestar (Esping Anderson, 2000; Orloff, 1993; Sainsbury, 1999) ha permitido reconocer el rol de dependencia de las personas respecto del mercado, pero también de la familia. Más claramente, la inclusión de las relaciones de género en la caracterización de los regímenes de bienestar ha implicado incorporar a los análisis de la intervención estatal la cuestión de la promoción del acceso de las mujeres al empleo y la garantía de prestación de servicios que permite disminuir la carga de trabajo no remunerado de las mujeres (Orloff, 1993). Las discusiones sobre bienestar producidas en Europa y Estados Unidos y su extrapolación hacia otras regiones del Sur global fueron problematizadas desde América Latina, teniendo en cuenta el carácter abigarrado de sus sociedades y formaciones económicas, donde las modalidades de trabajo son heterogéneas, como así también las formas de protección brindadas por los Estados de manera más o menos universal y/o fragmentaria en función de criterios de ciudadanía. Suele mencionarse en particular la diferencia entre algunos países –en especial Uruguay, Argentina y Costa Rica– que alcanzaron niveles de protección social más altos y el resto de América Latina, donde la presencia del Estado en la promoción del bienestar ha estado menos desarrollada. Más allá de esas importantes diferencias, hay un rasgo común en la centralidad del hogar y el trabajo doméstico no remunerado en la asignación de los recursos que tienen lugar en la región (Martínez Franzoni, 2007).

En los últimos años, dentro de la literatura latinoamericana sobre cuidados, han emergido distintas investigaciones que, con perspectivas distintas, indagan en la provisión comunitaria del cuidado (Bascuas y Roco Sanfilippo, 2019; Buchely Ibarra, 2015; Faur y Brovelli, 2020; Martínez-Buján y Vega Solís, 2021; Olivares y Schneider, 2021; PNUD et al., 2022; Rosas y Gil Araujo, 2021; Zibecchi, 2022). Estos estudios expresan explícita o implícitamente la ambigüedad de la provisión estatal y retirada del Estado a la que se aludía más arriba, y el modo en que eso se articula con distintos tipos de prácticas de cuidado comunitario inscriptas en las memorias de

pueblos y territorios. La retirada del Estado en materia de seguridad social a partir de reformas neoliberales y de la profundización de un *proceso de individualización de las responsabilidades sociales* (Anzorena, 2013) o de *tercerización de las políticas sociales* (Buchely Ibarra, 2015) ha sido el escenario de proliferación de formas comunitarias de provisión de bienestar. Estas formas pueden ser tanto espacios de autonomía y creatividad social como mecanismos de precarización de la vida e incremento de las cargas que deben llevar adelante las comunidades o la sociedad civil en ausencia de protecciones previamente brindadas por el Estado y los empleadores. Este es el contexto en que se inscriben los debates recientes acerca de la OSC.

A pesar del reconocimiento de los cuidados como una arena multidimensional en la que intervienen distintos actores, y de las significativas reconfiguraciones respecto del rol de los Estados latinoamericanos desde la apertura del siglo XXI, en el particular contexto que Ouviaña y Thwaites Rey (2019) denominan “ciclo de impugnación al neoliberalismo” (CINAL), parte significativa de esta carga sigue recayendo sobre las familias o, más precisamente, sobre las mujeres de las familias (Batthyány, 2021).

El resultado contradictorio de las transformaciones neoliberales operadas en las estructuras sociales y económicas latinoamericanas implica una mayor privatización de la supervivencia individual, familiar y de la reproducción social y, al mismo tiempo, procesos de desfamiliarización sin que eso signifique menos carga de trabajo para las mujeres.

Algunos fenómenos en los últimos años han profundizado y acelerado aún más estos procesos cristalizados a lo largo de las décadas. Por un lado, la pandemia ha dejado en evidencia la centralidad del Estado en la OSC. El cierre de instituciones educativas y sanitarias, así como la provisión de vacunas, dejó a la vista hasta qué punto la gestión cotidiana de la vida está imbricada con las instituciones estatales y que el rol del Estado, por un lado, y el de las mujeres, por otro, estaba claramente subvalorado por amplios sectores de la sociedad (y la economía) a pesar de la centralidad de ambos para el funcionamiento de la sociedad. Al mismo tiempo, las restricciones a la movilidad y la prohibición de actividades económicas, sociales y culturales fueron leídas por parte de la población como formas excesivas de control estatal. Como correlato de estas dos formas distintas de leer el rol del Estado durante la pandemia, se desprenden interpretaciones muy diferentes sobre cómo debería pensarse el Estado para los desafíos del futuro.

Por un lado, entre algunos varones jóvenes permeó la crítica y la desconfianza a la intervención social del Estado, así como una revalorización del mercado y de las finanzas como territorio privilegiado de articulación social. Por otro lado, entre las mujeres con responsabilidades de cuidado se reforzaron las demandas en torno a la necesidad de contar con políticas públicas que alivianen dicha carga. Esta distancia se vio reflejada en las opciones electorales de los últimos años en la región (Baron, 2024; Villarreal e Ipar, 2023).

En este sentido, resulta relevante el significativo interés y continuo esfuerzo de los feminismos latinoamericanos, sobre todo en la última década, por rediscutir la OSC, fuera y dentro de la arena burocrática e institucional del Estado, como parte de un ciclo de movilización social feminista en toda la región. La cuestión de los cuidados, su injusta distribución, el carácter dual de la organización neoliberal de los cuidados, su mercantilización, privatización, precarización y feminización, han sido algunas de las discusiones que han proliferado durante la última década. El ingreso de la cuestión del cuidado en la agenda pública y política ha sido un rasgo característico de este período, pero su cristalización en términos de acciones, programas y políticas ha sido heterogénea, con avances y retrocesos en distintos países.

La cuestión de los cuidados en la trama del Estado y la administración pública ha invitado a la reelaboración de discusiones y a relecturas de ciertos campos de políticas, como las de seguridad social y previsional, laboral, de infraestructura pública, tributarias y fiscales, así como también de modalidades de gestión y articulación entre lo público, lo privado y/o lo comunitario. Estas discusiones y relecturas que el ciclo de movilización social feminista habilitó implicó, en algunos casos, la creación de nuevos programas, acciones gubernamentales y nuevas áreas de gestión estatal. Pero también permitió discutir los cuidados en términos de tiempos y costos, infraestructuras disponibles y necesarias, transferencias monetarias, prioridades del gasto estatal y distribución presupuestaria.

La construcción de una sociedad igualitaria requiere necesariamente la discusión del Estado, su redefinición, junto con la de los mercados –enfaticamos el plural–, las familias y otros actores en el cuidado de las personas, “incluida la corresponsabilidad entre hombres y mujeres, nuevos tipos de servicios y nuevas formas de organi-

zación de la vida cotidiana y de los organismos públicos y privados, que deben ser orientados con el aporte de las políticas públicas” (Batthyány, 2021, p. 40).

Crisis de los cuidados en el ciclo de movilizaciones feministas

En este apartado se buscará entender de qué modo aparecieron demandas en torno a los cuidados en el último ciclo de movilizaciones feministas, en un contexto de profundización de una crisis global multidimensional, que es al mismo tiempo económica, social y ambiental. La movilización alrededor de la consigna Ni Una Menos en 2015 en Argentina significó un punto de inflexión del proceso de movilización feminista en la región, que asumió formas específicas en cada país, pero que tuvo como rasgo común articular la discusión sobre la violencia de género con otras demandas feministas, como los derechos reproductivos, la legalización del aborto, la desigualdad de género, la violencia cisheteropatriarcal, la distribución desigual de cuidados y sus consecuencias en términos previsionales, la crisis socioambiental y la precarización de la vida. Las huelgas internacionales de mujeres y feministas que tuvieron lugar desde el 2017 encendieron un nuevo tiempo de resistencias en la región contra las agendas neoliberales y permitieron vislumbrar los efectos profundos de la crisis de acumulación capitalista. El proceso de politización que acompañó el armado de las huelgas feministas colaboró con la masificación de un diagnóstico que, si bien estaba presente, no era mayoritario. Las movilizaciones contribuyeron a colocar un plano de masividad y radicalidad en la comprensión de la violencia de género como un fenómeno articulado con otras violencias estructurales que atraviesan a nuestras sociedades, como la violencia clasista, racista y colonial (Gago, 2019; Coordinadora Feminista 8M, 2022).

En los tres países bajo análisis hubo un ciclo de grandes movilizaciones feministas previo a la aparición en la arena pública de los debates en torno a la creación de sistemas nacionales de cuidados. En Argentina (2015-2020), Chile (2018-2020) y Colombia (2019-2020), hubo procesos de movilización en los que aparecieron, de modos diversos, demandas hacia los Estados vinculadas a la OSC.

En Chile hubo un importante debate sobre la inclusión del cuidado como derecho en el proceso constituyente posterior a las movilizaciones de 2019. En Argentina, el movimiento masivo que reclamó contra la violencia hacia las mujeres desde 2015 articuló demandas que fueron desde los derechos previsionales hasta el salario para trabajadoras de comedores populares, ubicando los cuidados en el centro del debate. En Colombia, el paro en 2019 motivado contra una reforma tributaria puso en agenda el acceso a servicios públicos, tema que luego sería retomado al proponerse un SNC.

Argentina: Ni Una Menos, marea verde, ascenso y descenso institucional

En el año 2015 se produjo en Argentina la primera movilización bajo la consigna Ni Una Menos. Se trató de una concentración motivada por distintos casos de violencia de género y, en particular, contra el tratamiento que la mayoría de los medios estaba ofreciendo al respecto. Al año siguiente, la movilización se repitió en el contexto de ascenso de un gobierno cuyo programa prometía recortar presupuestos en áreas claves como educación, salud y protección social. A fines de 2016, se convocó el primer paro feminista contra el gobierno de Mauricio Macri, con el objetivo de señalar cómo su modelo económico estaba impactando negativamente en la población trabajadora y, de manera diferenciada, en las mujeres.

En 2017 se sancionó la Ley de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política, demanda histórica que produjo cambios mucho más allá de la conformación del poder legislativo. Desde 1991 estuvo vigente el cupo femenino que obligaba a tener al menos un 30 % de las listas conformadas por mujeres y, si bien se considera que fue importante para impulsar la participación de una nueva generación de mujeres que ocuparon cargos de la más alta jerarquía en la política, se había transformado más en un techo que un piso para aumentar la representación. La sanción de la paridad en 2017 dio un nuevo impulso y tuvo un efecto derrame en todo el arco de la política. Las organizaciones, sindicatos y partidos debieron revisar su composición, el lugar de las mujeres en sus estructuras y también su relación con la agenda feminista. Fueron años en los que se multiplicaron las comisiones de género, se crearon nuevos protocolos de actuación ante casos de violencia de género y se discutió la agenda feminista en lugares que antes habían estado al margen.

Ese crecimiento del debate público se veía reflejado en las movilizaciones masivas, en el aumento de la participación en los Encuentros Nacionales de Mujeres,³ pero también en la demanda por transversalizar una perspectiva de género y feminista en todos los ámbitos de la política.

En 2018 se logró, por primera vez tras años de presentación de proyectos que no alcanzaban el *quorum* necesario para ser debatidos, que la Cámara de Diputados tratara el Proyecto de Interrupción Voluntaria del Embarazo, impulsado principalmente por la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito. “La maternidad será deseada o no será” fue una de las consignas históricas que más se repitió. También “las ricas abortan, las pobres mueren”. La agenda feminista, para este año, ya había alcanzado una gran diversificación respecto del primer Ni Una Menos, vinculado principalmente a la demanda contra la violencia por razones de género. Si bien el proyecto fue rechazado por la Cámara de Senadores, se dijo que el debate público estaba ganado. Las movilizaciones de millones de personas en todo el país en apoyo a la ley daban cuenta de un acumulado organizativo que perduró hasta que en 2020 volvió a tratarse y consiguió los votos necesarios.

A un año de finalizar su mandato, el gobierno de Mauricio Macri recurrió al Fondo Monetario Internacional (FMI). Mientras aumentaba el desempleo y caían los salarios, el FMI recomendaba medidas para impulsar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo remunerado e imponía recortes fiscales principalmente orientados a la reducción de las pensiones⁴ y servicios básicos. Al mismo tiempo, que sugería mantener políticas de asistencia focalizada para reducir la pobreza. Desde el movimiento feminista se señalaron las consecuencias de las recetas del organismo que, por primera vez, incluía un apartado de género en su carta de intención (Baron, 2018). Las huelgas feministas durante esos años marcaron el pulso de una agenda que buscaba discutir el endeudamiento externo e interno y sus consecuencias en los hogares, los barrios populares y la vida de las mujeres, al recuperando la tradición de crítica a los programas de ajuste estructural de los años noventa. La consigna el 8 de marzo de 2017 “Vivas, libres y desendeudadas nos queremos” y de 2020 “La deuda es con nosotres” forman parte de ese proceso (Cavallero y Gago, 2020).

Durante esos años, se fueron construyendo argumentos desde diversos territorios, disciplinas y enfoques que abonaron a la caracterización de una crisis de cuidados entendida más allá del cuidado directo de personas, abarcando la sobrecarga de trabajo no remunerado en las mujeres (especialmente, en los barrios populares), el acceso a trabajos remunerados más precarios condicionado por las responsabilidades de cuidado y la falta de autonomía económica, así como la centralidad de la vivienda, ya no como espacio de encierro doméstico, sino como condicionante para las formas de vida, etc. Asimismo, se abordó el impacto del endeudamiento público y la austeridad fiscal, y la importancia del acceso a la educación y la salud públicas como garantes de los derechos sexuales reproductivos y no reproductivos, entre otros aspectos (Baron, 2020) El movimiento feminista, disperso en organizaciones barriales, sindicatos, partidos y organizaciones de la sociedad civil, contó con un diagnóstico valioso, aunque fragmentado, sobre las diversas dimensiones del cuidado y sus formas de crisis, las demandas orientadas hacia el Estado y también la importancia del sostén comunitario y organizativo (Mapeos Feministas, 2022).

A fines de 2019, con el cambio de gobierno, se anunció la creación, por primera vez, de una cartera específica con rango de ministerio para políticas vinculadas a la igualdad de género y la comunidad LGBTIQ+. En 2020, la pandemia puso de relieve todo lo que los feminismos habían señalado durante los últimos años. Se hizo evidente la enorme diferencia entre los problemas de cuidados en las diversas geografías, barrios y formas de habitar; la cuestión de la alimentación como un nudo central en los tiempos de cuidado y en la posibilidad de una vida sana; y la salud y la educación, dimensiones inseparables de las tareas de cuidado y del tiempo destinado a ellas dentro y fuera de los hogares.

Desde el 2019, como resultado de un proceso social tejido alrededor de las movilizaciones feministas, así como de los esfuerzos y articulaciones académicas e institucionales regionales, se desplegaron distintas iniciativas,

³Si bien la primera propuesta de cambio de nombre fue alrededor de 2018, recién en 2023 se llegó al consenso y el Encuentro pasó a llamarse Encuentro Plurinacional de Mujeres, Lesbianas, Trans, Travestis, Bisexuales, Intersexuales e Identidades No Binarias.

⁴En particular, se pretendía recortar la moratoria previsional que permitió acceder a la jubilación a cientos de miles de mujeres que no contaban con los aportes suficientes para hacerlo.

programas y políticas de cuidados. En diciembre de ese año se produjo una importante incorporación en materia estadística nacional, con la creación de la Encuesta de Uso del Tiempo. En 2021, la ANSES, a través del Decreto 475/2021, oficializó el Programa Integral de Reconocimiento de Períodos de Aportes por Tareas de Cuidado, que les permitía a mujeres y personas gestantes sumar de uno a tres años de servicios computables para su jubilación por cada hijo o hija. Ese mismo año se creó el Programa de Infraestructura de Cuidado dentro del entonces Ministerio de Obra Pública,⁵ con el objetivo de construir obras de infraestructura de cuidado en todo el país, garantizando así el ejercicio efectivo de los derechos de cuidados, tanto para quienes lo recibían como para quienes los brindaban, y contribuyendo de este modo a su democratización.

Estas y otras políticas que surgieron durante esos dos años –con niveles de impacto muy disímiles– fueron el resultado, en el particular contexto de la pandemia de covid-19, de la coordinación horizontal de estrategias institucionales para transversalizar la discusión sobre cuidados dentro de la arena del Estado. Con el objetivo de desfragmentar las iniciativas sectoriales y avanzar en la construcción de una propuesta integral de cuidados, desde el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (MMGyD) se convocaron dos instancias que tuvieron como objetivo nutrir un proyecto de ley para crear un sistema nacional de cuidados (SNC). Esas instancias fueron los parlamentos del cuidado y el comité de expertas.⁶

El MMGyD apenas duró un mandato presidencial. El nuevo gobierno liderado por Javier Milei lo disolvió e inició un camino de desfinanciamiento y desarme de las normas, instituciones, políticas e instrumentos de gestión con enfoque de género construidos en los años previos.

Chile: estudiantazo, estallido social y debate constituyente

En el caso de Chile, la marea feminista estalló en 2018, principalmente dentro del movimiento estudiantil. Se trató de un movimiento heredero de las grandes movilizaciones estudiantiles del 2011, pero esta vez con una fuerte impronta feminista: fueron las estudiantes las que estuvieron al frente de las movilizaciones, generaron articulación con docentes y otros movimientos sociales, denunciaron casos de abuso y reclamaron contra la educación sexista. No se trataba solo de la exigencia de la educación como un derecho, sino de la defensa de un proyecto educativo para la transformación y profundización democrática de la sociedad, tal como cuentan Olivares y Schneider (2021).

Ese mismo año se conformó la Coordinadora 8M para convocar a la huelga feminista. Tanto en 2018 como en 2019 se desplegaron movilizaciones masivas históricas. Previo a la fecha, y recogiendo la experiencia histórica de los Encuentros Plurinacionales de Argentina, convocaron Encuentros Plurinacionales de las Mujeres que Luchan (EPL), de donde surgió el programa contra la precariedad de la vida. Diferentes expresiones del feminismo reunidos en los EPL han ido delineando un proyecto político común, que no se define solo en oposición a la precarización de la vida. Está

atravesado por una orientación general hacia la socialización radical de la vida, esto es, la socialización de todos los trabajos, de la riqueza, de los bienes comunes y del placer, entre otras cosas, en una apuesta por una nueva forma de producir y reproducir colectivamente la vida como condición para la emancipación y el buen vivir la sociedad en su conjunto (Schroder Babarovic, 2022, p. 19).

Unos meses después se realizó el Encuentro Mujeres y Pensiones, en el marco del movimiento No + AFP.⁷ En palabras de dos referentes que lo organizaban, la instancia sirvió como puntapié para una discusión cuyo eje pasó a ser, ya no solo un programa de trabajo y seguridad social, sino un sistema plurinacional de cuidados. Tal como señala Schroder Babarovic (2022), las mujeres trabajadoras y sindicalistas comenzaron a ser un núcleo clave de la organización feminista que se estaba tramando, y se instaló una agenda en general postergada en el mundo del trabajo sobre brechas de género, cuidados, trabajo no remunerado, además del acoso y la violencia machista.

⁵El programa contó con la participación de ONU Mujeres.

⁶Ver en este mismo informe el apartado “Argentina: debate, proyecto de ley y retroceso institucional”.

⁷Este movimiento lucha por el fin de las administradoras de fondos de pensiones (AFP) instaladas por la dictadura.

Luego de un 2018 signado por la efervescencia del movimiento feminista, en octubre de 2019 comenzó un ciclo de protestas que duró hasta el inicio de la pandemia, en marzo del 2020. Durante seis meses se sostuvieron protestas contra el régimen neoliberal instaurado por la dictadura de Pinochet, cuya máxima expresión de continuidad estaba dada por la aún vigente Constitución. La consigna “no son treinta pesos, son treinta años”, en referencia al aumento del boleto de metro que desató las primeras protestas de estudiantes que llamaban a saltar los molinetes y evitar el pago, luego fue ampliada: de treinta a cincuenta (en referencia al inicio del gobierno militar), de cincuenta a quinientos (en referencia a la colonización).

Muchas de las consignas de las movilizaciones que reclamaban por una vida digna ya estaban presentes en el movimiento feminista, que se alzaba contra las deudas estudiantiles, contra el sistema privado de pensiones (No + AFP) y contra la salud privatizada. Como novedad, durante las protestas surgieron distintos tipos de guardias, postas sanitarias y redes de cuidado para protegerse de la violencia policial. A pesar de esos esfuerzos, hubo más de cuatrocientas personas que sufrieron heridas oculares graves y treinta y un muertos. A diferencia de Argentina, Chile contaba para ese entonces con un Ministerio de la Mujer y Equidad de Género. Las organizaciones feministas le reclamaban a la entonces ministra que se pronuncie y tome acciones ante las numerosas denuncias de violencia sexual y violaciones a los derechos humanos durante las manifestaciones. En marzo la ministra tuvo que renunciar.

La pandemia puso un corte abrupto a las movilizaciones. Mediante un plebiscito, la mayoría se pronunció a favor de convocar una Convención Constitucional para modificar la Constitución redactada en dictadura. Se trató del primer órgano constitucional democrático del mundo en tener una composición paritaria. El plebiscito de salida fue rechazado. Sin embargo, el proceso implicó un ejercicio de articulación feminista inédito en la redacción de una Constitución y dejó como saldo varios artículos que recogían y sintetizaban muchas de las demandas del movimiento de los últimos años en materia de trabajos, cuidados interpersonales y respeto por el medio ambiente. El reconocimiento y garantía del derecho de toda persona a ser cuidada y el mandato de conformar un sistema público integral de cuidados como parte de un sistema público de seguridad social tuvieron también a las feministas como dinamizadoras (Carrillo Vidal, 2024, p. 242).

En 2022, con el nuevo gobierno, se anunció la intención de crear en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social y Familia un sistema nacional e integral de cuidados. En 2023, se anunciaron las bases de “Chile Cuida”, el nombre que se eligió para su difusión.⁸

Colombia: proceso de paz, paro nacional y nuevo gobierno

En 2019 y 2020, en Colombia tuvieron lugar una serie de movilizaciones masivas donde confluyeron sindicatos, movimientos sociales e indígenas contra el modelo económico y las reformas que impulsaba el presidente de derecha Ivan Duque. El ciclo se conoció como el Paro Nacional. El principal catalizador fue una propuesta de reforma tributaria regresiva. Además, las protestas se oponían a los recortes en pensiones, a la reforma laboral, a los ataques de la protesta social y a la violencia contra líderes sociales.

Las principales protagonistas de las protestas fueron las juventudes marginadas y empobrecidas, quienes conformaron las primeras líneas y sostuvieron puntos de resistencia con apoyo de grupos y organizaciones indígenas. Este proceso contó con una gran impronta feminista, y se inspiró y retomó símbolos de las luchas feministas en Argentina y Chile.

Una cualidad específica del proceso es que emerge imbricado en el contexto colombiano, atravesado por un conflicto armado, la criminalización de la protesta y la presencia de escuadrones paramilitares (Hernández Fajardo, 2022). Esa particularidad se ve reflejada en la existencia de diversas organizaciones feministas antimilitaristas, como la Red Feminista Antimilitarista, nacida en 1996, o las Madres Falsos Positivos de Colombia, surgidas en los años 2000 e integrada por madres de jóvenes asesinados por el Ejército Nacional para ser pasados como muertos en combate, dentro del relato de la guerra contra el terrorismo. En las negociaciones que

⁸Ver en este mismo informe la sección “Las experiencias de los sistemas nacionales de cuidado en perspectiva comparada: Chile, Colombia y Argentina”.

precedieron a la firma de los Acuerdos de Paz del año 2016 entre el gobierno del expresidente Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARCEP), se incluyó como característica excepcional el enfoque de género. Este logro, que no tiene antecedentes en ningún otro proceso de paz suscrito previamente en el mundo, es el resultado de la lucha histórica de mujeres organizadas, aquellas que han sido víctimas del conflicto, quienes se propusieron circunscribir de forma activa la participación de las mujeres en este proceso con la consigna “La paz sin mujeres no va” (Hernández Fajardo, 2020, p. 56).⁹

En la ciudad de Bogotá se realizó el Primer Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe, que buscó articular un feminismo latinoamericano en medio de un período caracterizado por una intensa lucha estudiantil y por los procesos políticos de la región. En los mismos años, se construyó evidencia sobre la realidad de las mujeres en el sector rural, a quienes las estadísticas registraban como no económicamente activas a pesar de su trabajo, a menudo no remunerado. De ese modo, su participación se elevó de un 4 % a índices superiores al 50, 60 y 70 % (León y Lara, 2017, citado en Hernández Fajardo, 2022).

En 2022, con el triunfo de Gustavo Petro y Francia Márquez, Colombia tuvo por primera vez una mujer negra en el Poder Ejecutivo. Luchadora de la zona del Cauca, histórica defensora de su territorio ante el avance de la minería, además de vicepresidenta, en 2023 se convirtió en la primera Ministra de Igualdad y Equidad en Colombia. Su figura fue celebrada por el conjunto de los feminismos latinoamericanos. Durante su campaña, popularizó más allá de sus fronteras el principio sudafricano Ubuntu “soy porque eres”, que significa “nada existe sin que exista todo lo demás”. Otros de los lemas de su campaña fueron “Vivir sabroso” y “Colombia, potencia mundial de la vida”. Interdependencia, vida y deseo: faros de la tradición feminista.

Una de las primeras medidas de gobierno fue conseguir una reforma tributaria progresiva. En su plan de gobierno, presentado a inicios del 2023, se incluyó la creación de un SNC. En la actualidad, se encuentra bajo la órbita del Ministerio de Igualdad y Equidad. Si bien tiene inspiración en el Sistema de Cuidados de la Ciudad de Bogotá, el proyecto a nivel nacional, con la impronta de la vicepresidenta, busca especialmente atender las necesidades de las poblaciones más postergadas, con un foco particular en los cuidados comunitarios y el respeto por la autonomía y los saberes de los pueblos indígenas. Esta historia de organización, producción de lazos y sentidos es fundamental para redefinir las fronteras del cuidado, abarcando la producción, su distribución y las demandas.

El ciclo de movilizaciones feministas tuvo como escenario economías tensionadas por la puja distributiva y los nuevos debates en torno al rol del Estado, intensificados luego de la pandemia. El aumento de la desigualdad durante la década de los noventa, parcialmente revertido durante los años de expansión económica conocidos como “boom de las commodities”, no tuvo el mismo efecto en toda la población. Los procesos de redistribución regresiva del ingreso son también procesos de redistribución regresiva de los cuidados. Aunque partiendo de situaciones diferentes, los tres países bajo análisis comparten esa tensión que se expresó en nuevas demandas principalmente vinculadas a la situación de precarización laboral y falta de acceso a servicios básicos, pero también a nuevas brechas en la representación política.

⁹Como resultado de ese proceso de incidencia y negociación, ONU Mujeres forma parte de los mecanismos que se crearon para monitorear y hacer seguimiento de la implementación de los Acuerdos de Paz.

La regresividad fiscal en América Latina: implicaciones para la distribución desigual de los cuidados

En este capítulo revisamos algunas características del ciclo económico de Argentina, Chile y Colombia, en particular, la inestabilidad, el estancamiento y las transformaciones en el empleo, durante las últimas tres décadas para ilustrar el contexto en el que se dan los debates más recientes sobre fiscalidad en la región. Nos interesa vincular la ampliación de los debates feministas en torno a los cuidados y su financiamiento con el crecimiento de una agenda de justicia fiscal con perspectiva de género. En especial, se destacan los intentos por saldar una deuda histórica en América Latina: la transformación de los sistemas tributarios regresivos y las propuestas para financiar políticas de cuidado.

Crecimiento sin igualdad, trabajo sin redistribución

En las últimas tres décadas es posible identificar ciclos económicos comunes en América Latina con distintos resultados en materia de cambios en la estructura social y económica de cada país. Durante los años noventa, el continente fue escenario de procesos de apertura comercial y financiera, privatizaciones y reformas estructurales. A pesar de haber estado marcado por un crecimiento económico sostenido en varios países, también se profundizaron las desigualdades. La liberalización económica generó beneficios para algunos sectores, pero las brechas entre ricos y pobres aumentaron, y la pobreza continuó siendo elevada. Las reformas financieras y el endeudamiento externo provocaron crisis de deuda hacia el inicio de la década de 2000, como la que afectó a Argentina en 2001. En ese país, esta situación llevó el desempleo a tasas récord de más del 20 %, mientras que más de la mitad de la población quedó por debajo de la línea de pobreza (Ocampo, 2004; Teubal, 2011). El mayor dinamismo de la década siguiente tuvo el impacto positivo de la reducción de la desigualdad. Sin embargo, pasada la primera década de los dos mil, con el agotamiento del *boom* de las *commodities*, vuelve a haber un estancamiento que coincide con las demandas feministas por una redistribución del tiempo y del trabajo.

En la década de los noventa, los resultados en términos de cambios en las condiciones de vida fueron disímiles entre deciles de ingresos y países. En Chile, la recuperación de la democracia a principios de los años noventa estuvo marcada por un notable crecimiento económico, con un promedio anual del 6 % en el producto interno bruto (PIB) (FMI, 2001). Este auge fue impulsado principalmente por las exportaciones, con el cobre como protagonista, cuya producción lideraba Codelco, una empresa nacionalizada en 1971 durante el gobierno de Salvador Allende, que logró mantenerse como un pilar estratégico del Estado, incluso tras la dictadura militar y las reformas neoliberales que siguieron. Sin embargo, los beneficios del crecimiento económico no se distribuyeron equitativamente. La concentración de la riqueza en manos de unos pocos fue una característica central de la economía chilena en este período. Mientras la pobreza se redujo del 38 % de la población en 1990 a un 18 % en 2003, la brecha de ingresos entre el primer y el décimo decil pasó de treinta a treinta y cinco veces, con

picos de cuarenta, mientras que la diferencia entre el primer y el quinto se mantuvo relativamente constante (FMI, 2003). Uno de los legados económicos más duraderos de la dictadura de Pinochet fue la privatización de sectores clave, como la educación, la salud y las pensiones. El acceso privado a estos servicios contribuyó en la dinámica de la desigualdad.

En Colombia, el crecimiento en la década del noventa se concentró en los primeros años. En 1995, la crisis del tequila golpeó a la economía colombiana que comenzó a desacelerarse, y ya en 1996 y 1997 se estancó. El PIB apenas creció un 1,2 % en 1996. En 1998, el país entró en una recesión con una caída del 4,2 % del PIB. Los resultados en términos de desigualdad fueron notables: la relación de ingresos entre el decil décimo y el decil primero era de treinta y cuatro veces al inicio de la década y se duplicó hacia el fin de la misma (FMI, 1999).

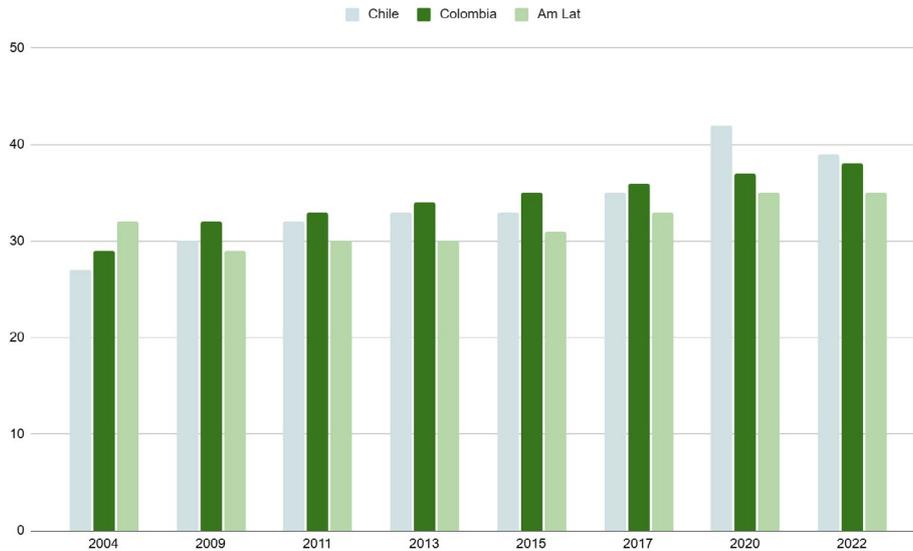
Durante el mismo período, Argentina experimentó una marcada concentración del ingreso y un aumento significativo de la pobreza. A inicios de los años noventa, el 19,6 % de la población vivía en situación de pobreza; para mediados de la década, este porcentaje ya superaba el 20 %. Entre 1999 y el 2002, la pobreza en Argentina pasó de 19,7 % al 41,5 %, mientras que la indigencia se multiplicó casi por cuatro, ascendiendo del 4,8% al 18,6 % (CEPAL, 2003). Bajo el discurso de la “eficientización” del Estado y la necesidad de dólares para sostener el esquema cambiario de la convertibilidad, se privatizó una parte importante de los servicios públicos. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en Chile, la educación y la salud se mantuvieron públicas, gratuitas y universales, resistiendo tanto la dictadura militar como la ola de privatizaciones.

Las estadísticas de empleo revelan cambios significativos en la estructura social durante la década de los noventa. Un fenómeno común en todo el continente fue el aumento de la tasa de empleo femenino. En países como Argentina y Chile, la participación laboral de las mujeres creció alrededor de 10 % entre la década de los noventa y los dos mil. El caso de Colombia, sin embargo, presenta una trayectoria particular, ya que a mediados de la década de los noventa la participación laboral femenina ya superaba el 50 % (CEPAL y OIT, 2019). El aumento de la participación femenina en el mercado laboral estuvo relacionado con cambios estructurales en la economía, como el crecimiento del sector de servicios y la expansión de la educación, pero también por la persistencia de la segregación ocupacional, el desempleo estructural y la precarización laboral.

La inserción laboral de las mujeres se da en condiciones de trabajo más precarias que la de los hombres. El piso del que parten difiere entre países, aunque las tasas de informalidad son más altas. En los años noventa, la tasa de informalidad superaba el 60 % en Colombia, rondaba el 50 % en Chile y en torno al 40 % en Argentina. Mientras que en el caso de Chile se redujo la informalidad laboral entre las mujeres de manera considerable, en Argentina, después de una mejora durante la primera década de los dos mil, volvió a aumentar, acercándose al 50 % en el 2023.

Otra transformación relevante asociada a los cambios en el mercado de trabajo y con alto impacto en la OSC, es el crecimiento de hogares con mujeres como principal aportante de ingresos. Tanto Chile como Colombia están por encima del promedio de América Latina. En Chile, pasaron de ser el 27 % en 2004 a ser el 42 % en 2022. En Colombia las cifras son muy similares (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Hogares donde una mujer es la principal aportante de ingresos. Chile-Colombia-América Latina (promedio ponderado), 2004-2022



Fuente: Extraído de CEPALSTAT (<https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/>).

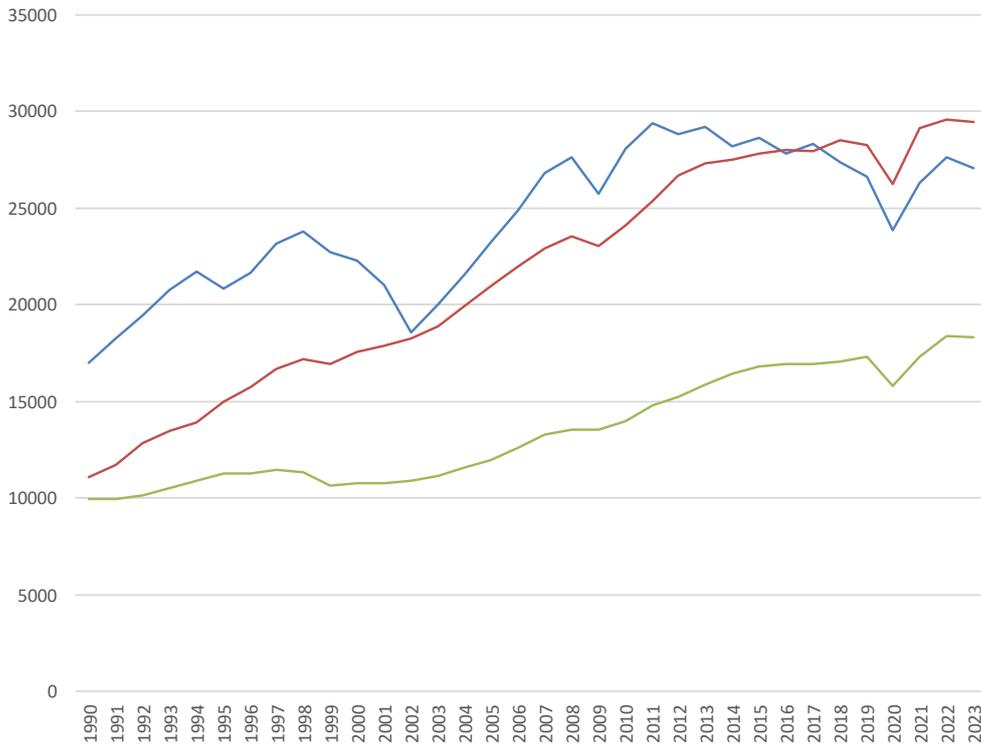
En una línea similar, en promedio para América Latina, las mujeres sin ingresos propios pasaron de ser el 44 % en el 2000 a ser 24,6 % en el 2022, concentrándose en los primeros doce años la mayor caída (15 %) y apenas 5 % en los siguientes diez (CEPALSTAT, 2024).

La década de los 2000 estuvo marcada por el *boom* de las *commodities* y un sendero de crecimiento relativamente sostenido, logrando una recuperación del empleo, la reducción de la pobreza y la desigualdad, hasta la crisis financiera global de 2008-2009, que significó un quiebre en la tendencia. Pocos años después, la mayoría de los países lograron recuperar el crecimiento, aunque menos pronunciado.

Al analizar los casos de Argentina, Chile y Colombia, lo que se destaca es un desacople del primero. Argentina comienza a manifestar tensiones macroeconómicas a partir del 2009. Su PIB per cápita se estancó, mientras que Chile y Colombia tuvieron un crecimiento más robusto durante el superciclo de las *commodities*, hasta el año 2014, y luego entran en una fase de menor dinamismo, aunque hasta la pandemia de 2020 mantuvieron una tasa promedio del PIB per cápita mayor al 2 % anual.

El ciclo de movilizaciones feministas a las que nos referimos al comienzo de este libro se produce en un contexto de desaceleración del crecimiento, de estancamiento en las condiciones de vida de la población en general, y tiene como antecedente los resultados de las décadas previas: tasas récord de participación laboral de las mujeres, inserciones laborales más precarias que las de los hombres, récord histórico de acceso a ingresos propios y su consecuente ganancia en términos de autonomía económica y un crecimiento de hogares con mujeres como principales aportantes de ingresos (cifra que se destaca en Chile y Colombia, pasando de un 27 y 29 % a un 39 y 38 % respectivamente)(ver gráfico 2).

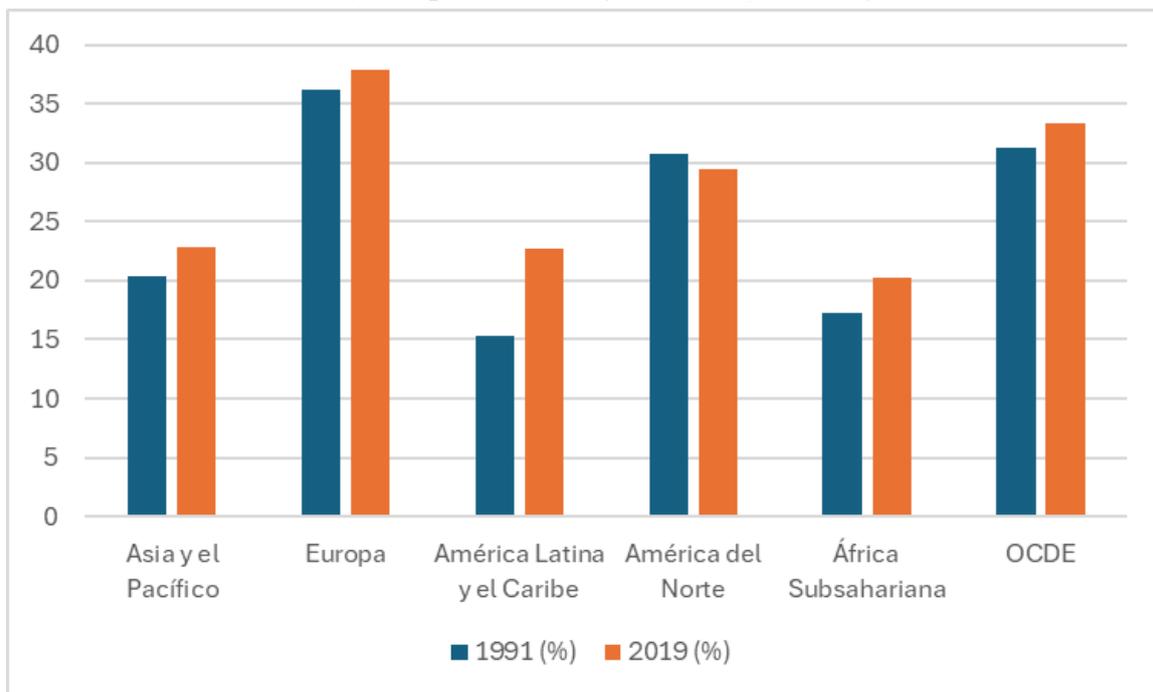
Gráfico 2. PIB per cápita, PPA (\$ a precios internacionales constantes de 2017) - Argentina, Colombia, Chile 1990-2023



Fuente: Extraído de Banco Mundial (<https://www.bancomundial.org/ext/es/home>).

La estructura tributaria regresiva y la presión sobre la organización social de los cuidados

Gráfico 3. Recaudación tributaria por regiones, 1991 y 2019 (en porcentajes del PIB)



Fuente: CEPAL (2024).

La estructura tributaria de América Latina y el Caribe (ALC) se caracteriza por ser muy regresiva, ya que se basa principalmente en impuestos al consumo, como el IVA, que afectan proporcionalmente más a los sectores de menores ingresos. En 2022, la carga tributaria promedio en ALC fue del 21,5 % del PIB, significativamente menor que el 34,1 % registrado en los países de la OCDE, donde predominan los impuestos sobre la renta y las ganancias más progresivos. Además, muchos países de ALC dependen de ingresos fiscales derivados de recursos naturales, lo que genera volatilidad en la recaudación (CEPAL, 2024).

Si bien en la década de los noventa aumentaron los ingresos tributarios en la región, aún son cifras lejanas al promedio de la OCDE y la estructura es bien diferente. La recaudación promedio de los impuestos generales sobre bienes y servicios (dominados por el IVA) pasó del 4,6 % del PIB en 1991 al 7,8 % del PIB en 2019, y desde el año 2000 representa cerca de un tercio de la recaudación total en los países de ALC. La recaudación de impuestos sobre la renta y las ganancias de capital pasó del 3,2 % del PIB en 1991 al 6 % del PIB en 2019, año en que alcanzó una participación media del 26,6 % sobre la recaudación total.

Durante estas décadas, tanto la recaudación vía impuestos como el gasto fueron disímiles. En Chile, los ingresos tributarios como porcentaje del PIB se mantuvieron relativamente estables, con fluctuaciones y un ligero aumento a la salida de la pandemia. Eran del 18,5 % en el 2000 y de 19,3 % del PIB en 2023. En Colombia, los ingresos tributarios representaban el 17,3 % del PIB en el 2000, y las proyecciones de aumento para los años siguientes no se cumplieron. Al contrario, el ingreso tributario descendió a un 14,2 % en 2010 y se mantuvo cercano a esa cifra hasta 2023 (FMI, 2005, 2010, 2015, 2020, 2023). En Argentina, la recaudación tributaria, que representaba alrededor del 21,7 % del PIB en 2000, fluctuó debido a crisis económicas y ajustes fiscales. A medida que el país atravesó una serie de dificultades económicas, la presión tributaria aumentó, alcanzando el 22,5 % del PIB en 2023 (CEPAL, 2024). Durante el boom de las commodities, entre 2002 y 2011 aumentó considerablemente el ingreso proveniente del comercio exterior y disminuyó el de impuestos sobre bienes y servicios, como el IVA, tendencia que se revierte en los años siguientes.

En los tres países, a pesar de algunos intentos por modificarla, la estructura tributaria tiene un sesgo regresivo por el peso de los impuestos sobre el consumo y la baja carga de los impuestos patrimoniales.

Tabla 2. Recaudación por tipo de impuesto. Chile, Colombia y Argentina (como % del PIB). Año 2021

Tipo de impuesto	Chile 2011 (%)	Chile 2021 (%)	Colombia 2011 (%)	Colombia 2021 (%)	Argentina 2011 (%)	Argentina 2021 (%)
Impuestos sobre la renta y ganancias	7,3	9,6	5,4	6,3	5,9	5,9
Impuesto a las sociedades	4,4	4,8	4,3	4,8	2,2	2,1
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	2,8	4,7	1,1	1,3	3,3	3,4
Impuestos sobre bienes y servicios	11	11,5	7,5	8	12,5	13,1
Impuesto al valor agregado (IVA)	7,6	8,7	5,8	6,5	8,5	9,3
Impuestos selectivos al consumo	3,4	2,8	1,7	1,5	4	3,8
Contribuciones a la seguridad social	0,4	0,4	3	3,4	5,5	5,8
Impuestos sobre la propiedad	0,9	1,2	1,3	1,6	1,4	1,6
Otros impuestos	0,5	0,5	0,3	0,3	1,2	1,5
Total de la recaudación tributaria (% del PIB)	20,1	23,2	17,5	19,7	26,5	27,9

Fuente: OCDE (2023).

Un aspecto clave de la evolución que se observa en la tabla es el crecimiento de la recaudación por impuestos sobre bienes y servicios, mientras que los impuestos sobre la renta y ganancias han mostrado variaciones más moderadas.

En términos de progresividad y regresividad, este cambio en la estructura tributaria tiene implicaciones importantes. El mayor peso de los impuestos sobre bienes y servicios, como el IVA y los impuestos selectivos al consumo, ha aumentado en los tres países, lo que tiende a hacer la estructura tributaria más regresiva. Esto se debe a que gravan el consumo de manera uniforme, afectando proporcionalmente más a los hogares de menores ingresos, que destinan una mayor parte de su presupuesto al consumo.

Por otro lado, la recaudación por impuestos a la renta de las personas físicas y a las sociedades ha mostrado modestas variaciones, lo que indica que la capacidad redistributiva del sistema tributario no se ha fortalecido significativamente en la última década. En países con estructuras tributarias progresivas, estos impuestos suelen representar una mayor proporción del PIB.

Existen diferencias entre países. En Chile, por ejemplo, el impuesto sobre la renta de las personas físicas creció de 2,8 % a 4,7 % del PIB, lo que implica un leve avance en progresividad. Sin embargo, el IVA también creció, reforzando el sesgo regresivo del sistema. En Argentina y Colombia, las variaciones en el impuesto a la renta han sido mínimas, mientras que el peso del IVA y otros impuestos al consumo sigue siendo alto.

La evolución tributaria en los países analizados sigue reflejando una fuerte dependencia de impuestos regresivos, con pocos cambios significativos en los impuestos progresivos, como el impuesto a la renta. Esto sugiere que la capacidad redistributiva de los sistemas fiscales de la región no se ha fortalecido lo suficiente en la última década.

Al mismo tiempo, el incumplimiento tributario en América Latina representó 433 mil millones de dólares, es decir, un 6,7 % del PIB regional (CEPAL, 2024).

Al igual que les ocurrió a otros países en desarrollo, los países de ALC se vieron afectados por el deterioro de los fundamentos macroeconómicos mundiales en los años previos a la crisis provocada por la pandemia de coronavirus. Los ingresos públicos se estancaron y fueron insuficientes para respaldar el gasto público, lo que se tradujo en déficits fiscales persistentes y acumulación de deuda. La pandemia de covid-19 agravó esta tendencia. Si bien los países tuvieron trayectorias de ingreso y gastos distintas, el sesgo hacia tributos indirectos que afectan más a las personas de menores ingresos (entre las que están representadas las mujeres) y espacios fiscales más reducidos son hechos estilizados.

El aumento de la participación laboral femenina y la persistencia de un sistema tributario regresivo han generado una combinación que profundiza las desigualdades en la OSC. Por un lado, el acceso de más mujeres al mercado de trabajo ha significado un avance en términos de autonomía económica, gracias al incremento en la cantidad de mujeres con ingresos propios. Sin embargo, la falta de una reforma tributaria progresiva que redistribuya recursos de manera más equitativa limita la capacidad del Estado para garantizar una provisión adecuada de bienes y servicios públicos, en particular aquellos vinculados al cuidado. Al mismo tiempo, la carga tributaria recae desproporcionadamente sobre el consumo, afectando más a los hogares con menores ingresos y reduciendo el poder adquisitivo de muchas mujeres trabajadoras. Esto ocurre en un contexto donde la jornada total de trabajo, sumando empleo remunerado y tareas de cuidado no remuneradas, es mayor para las mujeres que para los hombres, generando una sobrecarga que impacta sobre su bienestar. La tributación regresiva sin redistribución del trabajo de cuidados refuerza esta situación, ya que mientras el sistema impositivo no redistribuye la carga fiscal de manera justa, las mujeres continúan asumiendo la mayor parte de las responsabilidades de cuidado sin un apoyo adecuado del Estado. La ausencia de una política fiscal con enfoque de género, capaz de financiar servicios públicos que alivien las demandas de cuidado, agrava esta situación y refuerza la injusta distribución del trabajo de cuidados dentro de los hogares. Así, la combinación de un sistema tributario regresivo y la feminización del tiempo dedicado al cuidado resulta en un modelo que, lejos de acompañar la creciente inserción laboral de las mujeres, perpetúa brechas económicas y de tiempo, obstaculizando una mayor equidad en la distribución de las responsabilidades de cuidado.

Tabla 3. Tasa de participación laboral de las mujeres. Países seleccionados. Período 2013-2023

	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	2014	2013
Argentina	53,2	52,1	50,5	46,8	50,3	49,5	48,0	47,7	48,0
Chile	52,0	50,1	46,7	45,5	52,7	52,5	51,8	50,7	50,3
Colombia	52,0	51,1	51,8	51,2	52,6	53,4	54,5	54,9	55,4

Fuente: Explorador de datos de ILOSTAT.

Esta presión fiscal cada vez mayor sobre el consumo, sobre los sectores de menores ingresos y las mujeres ha sido la contracara de un proceso de reducción de los impuestos directos, especialmente el que se aplica a las rentas más altas y aquellos destinados a gravar el capital (OXFAM y Women's Budget Group, 2019). La utilización de exenciones, deducciones, créditos y ventajas fiscales o tasas especiales hacia determinadas actividades es una práctica extendida, que beneficia a élites que concentran grandes fortunas y sectores con ventajas económicas y sociales. En América Latina, los incentivos de carácter tributario para empresas transnacionales a través de exoneraciones equivalen al 4,6 % del PIB de los países de la región; similar al financiamiento destinado a la protección social (5 % del PIB), la educación (4,6 %) y la salud (3,4 %) (Bejarano et al., 2019).

En este sentido, estas políticas de incentivos al gran capital implican una transferencia de recursos financieros hacia los sectores más ricos, en detrimento del financiamiento de infraestructuras públicas y comunitarias de cuidado, programas y servicios para mejorar la vida de la población cuyos ingresos son insuficientes para acceder a los mismos por medio del mercado. Esta situación se recrudece si se examinan los ingresos públicos que se pierden debido a prácticas fiscales nocivas, como los flujos financieros ilícitos y el abuso fiscal por parte de corporaciones multinacionales y élites adineradas (Bejarano et al. Latindadd, 2019).¹⁰ A su vez, las personas más afectadas por los tributos regresivos suelen tener menos herramientas y capacidad de presión para acceder a exenciones impositivas y beneficios fiscales relacionados con los bienes y servicios básicos para el sostenimiento y cuidado del hogar y las comunidades, a los que las mujeres dedican un mayor porcentaje de sus ingresos.¹¹

Ante este panorama, la fiscalidad con enfoque feminista emerge como una propuesta para atender la crisis de los cuidados, proponiendo una redistribución más justa no solo de los ingresos sino también del uso del tiempo.

La aparición de un campo de estudios: debates feministas en torno a la justicia fiscal

Durante las últimas décadas la discusión política acerca de la fiscalidad se ha ampliado enormemente en la región y en el mundo. Espacios académicos, organizaciones especializadas en temas de fiscalidad y redes de la sociedad civil vienen contribuyendo a repensar la problemática fiscal, no desde un enfoque tecnocrático sino de economía política (Srbilin, 2015). Resituar los debates sobre fiscalidad en la arena pública implica reconocer el carácter no neutral de las modalidades de tributación, financiamiento y gasto de los Estados. La producción

¹⁰Tal y como han revelado los Panama/Paradise Papers, los superricos están ocultando al menos 7,6 billones de dólares a las autoridades fiscales a través del uso de una red global de paraísos fiscales. Según un estudio encargado por OXFAM, se estima que el 1 % más rico está evadiendo 200 mil millones de dólares en impuestos. Por su parte, los países en desarrollo están perdiendo un mínimo de 170 mil millones de dólares anuales por los impuestos no recaudados de las empresas y las élites económicas (OXFAM y Women's Budget Group, 2019).

¹¹Para conocer experiencias e iniciativas regionales de exención impositiva al valor agregado que resultan progresivas desde una perspectiva de género, ver Almeida Sánchez (2021). Allí se rescatan iniciativas de exención impositiva sobre establecimientos de educación, prestaciones de salud y transporte de pasajeros (Chile), guarderías y centros de cuidado (Costa Rica), canasta básica de alimentos, medicinas y servicios básicos del hogar (Honduras), toallitas y otros productos sanitarios (Colombia), entre otros (Almeida Sánchez, 2021, p. 25).

de evidencia tanto teórica como estadística sobre la relación entre la OSC y las condiciones de vida y trabajo de las mujeres derivó, en los últimos años, en la proliferación de estudios que abordan la relación entre fiscalidad y género. La ola feminista que recorrió algunos países de América Latina amplió el campo de debates e interacciones con otros movimientos, entre ellos el de la justicia fiscal y la fiscalidad feminista.

La transversalización de las miradas con perspectiva de género en campos donde había estado prácticamente ausente fue una de las consecuencias de la expansión de la agenda. Esto permitió visualizar que la política fiscal tiene impactos diferenciados en función del lugar que las personas ocupan en el mercado laboral, las tareas de cuidado y trabajo doméstico –remunerado y no remunerado– que tengan a su cargo, así como su participación en el mercado como productoras y consumidoras, entre otros roles (Eliosoff, 2023; Rodríguez Enríquez, 2008). Si bien se trata de un sesgo de clase –ya que las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en los sectores de menores ingresos–, la agenda de la justicia fiscal con perspectiva de género ha hecho hincapié en la necesidad de generar mecanismos redistributivos que promuevan la equidad y la inclusión social, que reduzcan las desigualdades de género e interseccionales y que garanticen el financiamiento de políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de las personas.

En América Latina, esta agenda fue cobrando más protagonismo en la medida que se profundizó la desaceleración económica, ascendió el endeudamiento público y algunos gobiernos comenzaron a implementar medidas de ajuste fiscal y recorte presupuestario como respuesta política frente a la misma. En el 2016, en la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género quedó explícito el compromiso de diseñar, implementar y evaluar las políticas fiscales (ingresos, gastos e inversión) desde un enfoque de igualdad de género y derechos humanos para evitar el incremento de los niveles de pobreza de las mujeres, la sobrecarga de trabajo no remunerado y de cuidados, y la reducción del financiamiento y los presupuestos para las políticas de igualdad (CEPAL, 2017, p. 29).

En un primer momento, el debate se orientó a la dimensión del gasto del Estado, por lo que los esfuerzos estuvieron dirigidos a la construcción de instrumentos de políticas para intervenir desde un enfoque de género en todo el ciclo presupuestario. El presupuesto con perspectiva de género es una herramienta de gestión que fue adoptada en distintos países de la región y busca visibilizar aquellas partidas presupuestarias que contribuyen a reducir las brechas estructurales de género (DNEyG, 2021). Si bien se consolidó como herramienta útil para el seguimiento del gasto, se ha señalado su limitación para realizar análisis distributivos, ya que en la mayoría de los casos no incluyen etiquetado de los ingresos ni instancias participativas en la definición de la asignación de recursos (Baron y Rolón, 2018). De todos modos, ha logrado abonar a la discusión sobre los efectos negativos de los recortes en ciertas áreas –en particular, salud y educación– y el impacto de los gastos en servicios de la deuda, específicamente en países como Argentina a partir de 2018 (Baron, 2020ELA, 2020, 2021).

En los últimos años, la discusión acerca de la fiscalidad se amplió hacia el análisis de los privilegios sobre los que organizan las heterogéneas estructuras tributarias en la región, el carácter regresivo de las mismas y sus consecuencias en la distribución de la riqueza, el uso del tiempo y la organización del cuidado. De este modo, fue ganando cada vez más relevancia la discusión acerca de los modos en los que se intersectan los impuestos y la desigualdad de género (Larios Campos y Méndez Santolaria, 2024).

Desde la década de 1980 hasta el presente, luego de años de globalización financiera, la tributación internacional y nacional se ha distanciado de una perspectiva redistributiva, de justicia y equidad. La competencia interestatal para la construcción de las condiciones fiscales favorables para la inversión extranjera directa, en un contexto de creciente poder corporativo, restringió la capacidad gubernamental para implementar reformas tributarias progresivas.

Los sistemas tributarios de ALC se caracterizan –en distintos niveles y con matices– por ser regresivos. Los impuestos indirectos dirigidos al consumo, que gravan actividades económicas sin considerar la capacidad de pago de las personas, se han convertido en la principal fuente de recaudación de los Estados. Esto se traduce en que las personas de los quintiles más pobres de la población tengan que destinar una mayor proporción de sus ingresos al pago de estos impuestos. En Argentina, siete de cada diez personas del grupo poblacional más pobre son mujeres, en Chile seis y en Colombia cinco. A la inversa, siete de cada diez personas del grupo poblacional más rico son varones en Argentina y Chile, y seis en Colombia. En la medida que las mujeres y personas LGBTIQ+ se encuentran sobrerrepresentadas en la población con menores ingresos, los sistemas impositivos que se sostienen mayormente sobre impuestos indirectos tienen un sesgo de género, pues tienden a perjudicar más a las mujeres, travestis y trans. En este sentido, desde diferentes organizaciones de la sociedad civil, se ha

señalado la feminización de la pobreza como contracara de la masculinización de la riqueza (Asociación Civil por los Derechos Humanos et al., 2023; CEPAL, 2020; DANE, 2020; OXFAM, 2023).

En las últimas dos décadas y media, en la región, la presión impositiva sobre los impuestos indirectos dirigidos al consumo ha crecido más que la presión sobre los impuestos directos sobre la renta y la ganancia. En 1990, la recaudación de impuestos indirectos equivalía al 2,4 %, mientras que en el 2015 ascendió al 6 %. En cambio, para el mismo período, la recaudación directa por concepto de renta y ganancias de capital se incrementó apenas 0,68 % (Bejarano et.alLatindadd, 2019).

Frente a la realidad antes descrita de baja presión tributaria sobre los segmentos poblacionales de ingresos y ganancias extraordinarias, y ante la necesidad de ampliar los recursos públicos disponibles, reemergen propuestas políticas tendientes a ampliar las políticas fiscales de sesgo recesivo que afectan las capacidades estatales redistributivas e impactan de manera desproporcionada en la población con mayores niveles de pobreza, desempleo y/o de empleo precario, autoempleo y de estrategias de la economía popular. El recorte presupuestario en políticas de bienestar (salud, educación, discapacidad, infraestructura, contribuciones previsionales, entre otras) y la mercantilización en el acceso a servicios públicos esenciales repercuten en el uso del tiempo de quienes no están en condiciones de acceder a ellos a través del mercado, lo que genera una sobrecarga del trabajo de cuidados y doméstico no remunerado en las mujeres y personas LGTBTTIQ+ (Baron 2020; Elisofoff, 2023).

En países en los que además existen presiones por el alto nivel de endeudamiento, como el caso argentino, se han profundizado las tendencias antes descritas. Los condicionamientos de la deuda que son impartidos por instituciones financieras internacionales, como el FMI, así como los intereses y pagos de la misma, restringen los presupuestos gubernamentales, y los gobiernos tienden a reducir la inversión en servicios públicos y en los esquemas de protección social.

Frente al corrimiento del Estado de estas funciones sociales y redistributivas, las respuestas que emergen son soluciones basadas en el mercado o la autogestión. Para quienes no pueden pagar servicios privados, esto significa endeudarse, asumir las tareas de cuidado en el ámbito doméstico o, eventualmente, implementar arreglos colectivos o comunitarios. Los análisis producidos desde la economía feminista en los últimos años proponen, para el caso argentino, prestar atención a la relación que existe entre el endeudamiento público y el endeudamiento de los hogares, especialmente los monoparentales, que se enfrentan cada vez más con la necesidad de tomar deuda para garantizar la salud, la alimentación o la vivienda (Baron, 2018; Cavallero y Gago, 2019, CEPAL, Ministerio de Economía y ONU, 2023).

Esta financiarización de la reproducción de la vida muestra hasta qué punto son las mujeres quienes amortiguan el impacto social del corrimiento del Estado en la provisión de bienestar. Esto conlleva consecuencias una mayor presión sobre el uso del tiempo, un incremento del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, que se suma al crecimiento del trabajo remunerado en condiciones precarias o con bajos salarios. La OSC alimenta las deudas de los hogares, las cuales se acrecientan cuando aumenta la demanda de cuidados, responsabilidad que recae principalmente en las mujeres (CEPAL, 2023).

El ajuste en políticas de cuidado en Argentina

En 2024, el gobierno de Javier Milei en Argentina asumió con la promesa de realizar “el ajuste más grande del mundo”. Del total de gastos que cayeron, las jubilaciones y pensiones contributivas soportaron el 24 %, la inversión real directa vinculada a la obra pública el 15 %, las transferencias a provincias el 16 %, los subsidios a la energía el 10 %, programas sociales el 11 % y salarios el 8 %. Durante la primera mitad del año los gastos se contrajeron por el equivalente a 4,5% del PIB (Instituto Argentino de Análisis Fiscal, 2024) ACIJ, 2025).

Dada esta distribución del ajuste, son los sectores que concentran la mayor demanda de cuidados, entre ellos los adultos mayores y las personas con ingresos insuficientes para garantizar cuestiones básicas para el sostenimiento de la vida, como la alimentación, medicamentos, vivienda, entre otros, quienes más lo sufren. Por su parte, la reducción de los subsidios a los servicios públicos, como la energía y transporte (1 % y 0,9 % del PIB), presiona negativamente los ingresos de los hogares y amplía los tiempos destinados a las tareas de cuidados. La reducción de la inversión en infraestructura, así como la eliminación de la coparticipación federal de los recursos públicos, afecta los mecanismos de justicia territorial y repone mecanismos de neocolonialismo interno.

De acuerdo con a los resultados arrojados por una encuesta telefónica de alcance nacional realizada por organizaciones de derechos humanos, feministas y sociales de Argentina, las políticas de austeridad implementadas durante el 2024 por el gobierno nacional están afectado dimensiones centrales que hacen a la OSC, que redundan en pérdida de ingresos de los hogares, incremento de costo de los bienes y servicios indispensables para su efectiva sostenibilidad y reducción del tiempo disponible de las personas para destinar a las tareas de cuidado. El 65 % de las familias de la Argentina ajustó el gasto destinado a su alimentación en el último año. En los hogares con infantes, el 67 % de las familias dijo tener más dificultad para obtener vacantes en espacios de cuidado y jardines. En los hogares con personas mayores, el 76 % de las familias dijo percibir mayores costos en los medicamentos no cubiertos por el PAMI y el 74 % declaró contar con menores ingresos para contratar cuidados para estas personas. En los hogares con personas con discapacidad, la principal dificultad aparece con la suba de precios de los medicamentos, identificada por el 85 % de las familias. El 64 % también afirmó estar teniendo mayores dificultades para obtener prestadores para las terapias. En los tres grupos de hogares, la mayoría de las familias identificó tener menor disponibilidad de tiempo para cuidar de estas personas en los últimos seis meses. El 57 % de las familias que asisten a comedores barriales o escolares dice haber encontrado menos comida. Las mujeres (74 %) mucho más que los varones (57 %) perciben que la situación de su hogar empeoró y debieron ajustar la alimentación: la suya propia y la de los demás. Seis de cada diez mujeres sobrecargaron el tiempo destinado a cuidar a sus mayores y a los niños y niñas de la casa. 3 de cada 10 varones hicieron lo mismo. En mayor medida son ellas (43 % frente al 29 % de varones) quienes advierten los aumentos y la reducción de los espacios para cuidar. La encuesta arrojó que las mujeres recurrieron menos que los varones este último año a alternativas que redistribuyen el tiempo y el trabajo de cuidar como prestadores de terapia, resolución del traslado de personas con discapacidad, cuidado en residencias de mayores. Las mujeres y personas de la diversidad sexual conviven con un mayor desamparo producto del desarme de las políticas de cuidado y el abandono de la trama estatal.

Fuente: Elaboración propia a partir de Centro de Estudios Legales y Sociales (2024) e Instituto Argentino de Análisis Fiscal (2024).

La necesidad de transformar la división sexual del trabajo y de avanzar en una organización de los cuidados más justa y equitativa no solo requiere modificaciones en la matriz de empleo y protección social para las mujeres, sino también cambios en la recaudación y en la asignación del gasto y la inversión pública. De lo que se trata es de avanzar, desde una perspectiva federal, regional y mundial, en la construcción de criterios y propuestas basadas en los principios de justicia e igualdad para la constitución de un pacto fiscal social y feminista.

Con la consigna “feministas por el impuesto a la riqueza ya”, la Alianza Global para la Justicia Fiscal viene impulsando una agenda de justicia fiscal que incluye disminuir la dependencia tributaria de los impuestos al consumo, junto con la ampliación y/o incorporación de impuestos a la riqueza y grandes fortunas en términos na-

cionales e internacionales, a partir de la confección de instrumentos globales de carácter redistributivo entre el Norte y el Sur global.¹² Junto con ello, se promueve la eliminación del sesgo y la discriminación de género de las políticas y sistemas tributarios, con el fin de garantizar los derechos de las mujeres, especialmente los derechos socioeconómicos, y así incrementar su autonomía.

Con relación al gasto de los Estados, la justicia fiscal feminista implica garantizar, desde una perspectiva interseccional y de justicia territorial, los ingresos fiscales suficientes para financiar políticas de cuidados, tanto de prestación de servicios como de construcción de infraestructura pública y comunitaria, que contribuyan al reconocimiento, reducción y redistribución de la carga desigual de trabajo de cuidados, remunerado y no remunerado, que recae mayoritariamente en las mujeres. En este sentido, entre las propuestas figura la confección de mecanismos y medidas impositivas para combatir los flujos financieros ilícitos, incluidos los de la economía digital, destinados al financiamiento de los sistemas integrales de cuidados, a través de la creación de fondos solidarios y/o fondos de cuidados.

Debates sobre financiamiento de políticas y sistemas nacionales de cuidado

En paralelo a la emergencia del campo sobre fiscalidad y género y al impulso normativo e institucional de sistemas federales de cuidados en distintos países de la región, cobra centralidad la discusión sobre los desafíos, oportunidades y dificultades para el financiamiento de las políticas y sistemas nacionales de cuidados, cuya consolidación requiere no solo conservar las fuentes de recursos ya disponibles en materia de salud, educación, seguridad social, discapacidad, sino también diseñar estrategias para ampliarlos.

El contexto regional de bajo crecimiento económico, incremento de la deuda pública y la inflación, y alta tasa de informalidad de los mercados de trabajo configuran un escenario complejo de restricción del espacio fiscal (Scuro, Alemany y Coello Cremades, 2022). En este marco, la literatura especializada sobre financiamiento de los sistemas integrales de cuidados y las autoridades políticas de la región comprometidas con la agenda de equidad de género han realizado esfuerzos por mostrar las múltiples externalidades positivas de la inversión en el financiamiento progresivo de políticas y sistemas nacionales de cuidado.

La ampliación de los servicios e infraestructuras públicas y comunitarias de cuidados permite mejorar y ampliar la calidad de los servicios de cuidados prestados, y con ello aliviar la carga de cuidados no remunerados, lo que podría habilitar la inserción de las mujeres en diferentes áreas de la fuerza de trabajo (Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social de Costa Rica, 2021). Adicionalmente, suele subrayarse el papel de las economías de cuidados en la generación de empleo e ingresos adicionales para los hogares, la ampliación del consumo y la dinamización de las economías locales. En este sentido, la inversión en políticas de cuidado es considerada como un posible motor de la recuperación económica, que podría contribuir a aumentar la recaudación del Estado vía impuestos y contribuciones a los sistemas de seguridad social (ONU Mujeres, 2022a). En este punto es importante advertir que no existen soluciones sencillas para las dificultades y desafíos presentes y proyectados que la región enfrenta en términos macroeconómicos y fiscales, laborales, sociales y demográficos. Y que es preciso financiar políticas y sistemas integrales de cuidado que incrementen la autonomía económica de las mujeres y la corresponsabilidad de género; esto es, que interpele la injusta organización y distribución del cuidado entre los géneros, y entre las mujeres de mayores y menores ingresos. Eso implica identificar y modificar la irresponsabilidad privilegiada de aquellos colectivos que han estado históricamente exentos de las responsabilidades del cuidado, de modo de fomentar su incorporación activa.

Las modalidades de financiamiento de las políticas y sistemas integrales de cuidados son diversas, pero suelen dividirse entre aquellas consideradas ex ante y ex post de las necesidades y demandas de cuidados, siendo esta última la fuente más utilizada por los gobiernos (Scuro, Alemany y Coello Cremades, 2022; ONU y CEPAL, 2021).

¹² Con relación a esto último, lejos de ser propuestas marginales, en la actualidad constituyen un aspecto central de las agendas de los países del Sur global. En efecto, en noviembre de 2024, en la cumbre de G20 celebrada en Río de Janeiro, el presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, realizó la propuesta de gravar con una renta mínima a los ultramillonarios del mundo, los cuales estarían destinados a combatir la pobreza y el cambio climático.

Los modelos de financiamiento ex post de las políticas y sistemas de cuidado están basados en recursos del presupuesto público que provienen de rentas e impuestos generales. La mayoría de los países de la región latinoamericana ya están financiando, con base en fondos públicos de rentas generales, la implementación de políticas vinculadas a la prestación de servicios de cuidados y la ampliación de las infraestructuras disponibles, como instituciones sanitarias y educativas de distinto tipo, centros de cuidado infantil, centros comunitarios de cuidados, residencias de cuidados de larga duración, espacios de atención comunitaria a personas en situación de consumo problemático, entre otras. Entre las dificultades que suelen atribuirse a este modelo, está el riesgo que corre la sostenibilidad y continuidad de dicho financiamiento frente a cambios de gobierno, redefiniciones en las políticas macroeconómicas y fiscales, y reorientación de las prioridades del gasto público.

Por otra parte, este tipo de financiamiento puede generar mayores inequidades distributivas si para ello se incurre en aumentos de impuestos regresivos que impactan de manera desigual sobre la población de menor poder adquisitivo. Por eso, una modalidad alternativa son los impuestos selectivos a productos específicos considerados nocivos para el bienestar o la asignación de partidas específicas generadas por alguna actividad específica (emblemática) con excedentes extraordinarios y de forma sostenida en el tiempo (ONU, 2023), como pueden ser actividades económicas de carácter extractivas, de producción de rentas extraordinarias o de externalidades negativas en términos ambientales. En los diálogos ciudadanos producidos por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile junto con ONU Mujeres, en el marco de la construcción de sistemas nacionales e integrales de cuidado, se propuso establecer “impuestos a la extracción del cobre y el litio para financiar las políticas sociales orientadas a los cuidados” (Ministerio de Desarrollo Social y Familia y ONU Mujeres Chile, 2023, p. 42). Algunos ejemplos de ello en la región pueden ser los fondos provenientes de la generación y venta de energía eléctrica excedentaria, las rentas por explotación de recursos naturales no renovables, o la compra y venta de divisas en moneda extranjera, incluidos bienes y servicios.¹³

Entre las fuentes de financiamiento ex ante de la necesidad y demanda de cuidados, figuran los modelos basados en seguros. Su principal característica es que el origen de estos fondos proviene de contribuciones específicas que realizan las personas a seguros públicos o privados con anterioridad a la demanda de los servicios de cuidado. Uno de los problemas de los seguros privados es que suelen ser restrictivos en su incorporación de aquellos segmentos poblacionales que tienen mayor probabilidad de requerir dichos servicios y que suelen ser más caros para los segmentos poblacionales identificados con mayor riesgo de necesitar servicios de cuidado. Esto convierte al cuidado no en un derecho sino en un bien exclusivo, accesible únicamente para una élite, lo que socava el principio de universalidad en el acceso al mismo. El desarrollo de mecanismos públicos de aseguramiento basados en contribuciones específicas y obligatorias, mayoritariamente asociadas a la seguridad social, es una modalidad alternativa al privado que busca ampliar el acceso al cuidado a familias de menores ingresos. Sin embargo, esta modalidad de financiamiento presenta algunos desafíos en sociedades como las latinoamericanas, con mercados de trabajo marcados por altas tasas de informalidad –por tanto, menor base contributiva– y por bajos niveles salariales de buena parte de los y las trabajadoras. En ALC, solo el 23,7 % de las mujeres de la fuerza laboral cotiza o está afiliada a la seguridad social, en tanto en los hombres este valor asciende a 34,3 % (Scuro, Alemany y Coello Cremades, 2022, p. 25).

Un tercer modelo de financiamiento de políticas y sistemas integrales de cuidados son los fondos mixtos, que combinan recursos de rentas generales, impuestos específicos y pagos directos de las familias. Estos fondos suelen ser constituidos con una finalidad previamente definida, en muchos casos como resultado de un acuerdo social y político expresado en términos legislativos. Esto puede presentar cierto resguardo normativo y político con relación al sostenimiento de la política y la necesaria ampliación progresiva de los componentes de los sistemas integrales de cuidados. A continuación, compartimos dos ejemplos de políticas de cuidados en la región financiados bajo esta modalidad:

¹³En Argentina, el impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria (impuesto PAIS) fue creado en diciembre de 2019, durante el gobierno de Alberto Fernández, con el fin de financiar obras de infraestructura económica en todo el país. El 1 % del mismo se destinó al financiamiento de obras e infraestructuras para la inclusión sociourbana de asentamientos y barrios populares del país identificados en el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP).

Tabla 4. Ejemplos de políticas de cuidados de fondos mixtos. Costa Rica y Uruguay

Costa Rica - FODESAF	Uruguay - FONASA
<ul style="list-style-type: none">• FODESAF (Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares)• Financia varias políticas sociales, entre ellas la Red de Cuido de Infancia (REDCUDI) que beneficia a las poblaciones de mayor vulnerabilidad y pobreza.• Los recursos provienen de una combinación de rentas generales y aportes contributivos, equivalente al 5% de los salarios.	<ul style="list-style-type: none">• FONASA (Fondo Nacional de Salud)• Integra el Sistema Nacional Integrado de Salud.• Planificación de ampliación progresiva de la cobertura, partiendo de la base de personas ya cubiertas por prestadores privados y públicos.• Los recursos provienen de una combinación de rentas generales y aportes contributivos obligatorios de las y los trabajadores formales, personas jubiladas y pensionistas.

Fuente: Elaboración propia.

El diamante del cuidado desde una perspectiva fiscal

A la hora de analizar el gasto y la inversión destinada a los cuidados, emerge el debate en torno a cuáles son los límites para definir las políticas de cuidado. Una definición amplia podría ser aquella que se pregunta por todas las acciones que buscan modificar la división sexual del trabajo o, de manera un poco más precisa, por aquellas que apuntan a generar corresponsabilidad social y de género.

El diamante de cuidado (Razavi, 2007) aporta una primera aproximación para caracterizar a los sectores que intervienen en la OSC y de qué modo participan.

El Estado tiene la capacidad para financiar y organizar servicios de cuidado a través del cobro de impuestos y contribuciones sociales. Brinda tanto servicios directos e infraestructura como formación, gestión de la información y del conocimiento. Eventualmente, puede tener capacidad para alcanzar a toda la población y producir cambios duraderos en el uso del tiempo y los recursos asociados a los cuidados.

Los hogares asumen una parte significativa no solo de los costos de cuidado, sino también del trabajo directo de cuidados, especialmente en contextos donde los servicios públicos son limitados. El consumo de bienes básicos implica un gasto para las familias, un ingreso para los Estados a través de los impuestos indirectos y una ganancia para el sector privado que los ofrece. Cuando se contratan servicios de cuidado privados, se produce una transferencia de ingresos de los hogares al sector privado (empresas) u otros hogares (cuando se contrata trabajo de forma directa). El proceso de familiarización o desfamiliarización de los cuidados tiene que ver con cuánto trabajo de cuidados sucede en el ámbito del hogar y cuánto se adquiere por fuera de él (mercados o comunidad).

Los mercados, representados en su mayor parte por empresas que constituyen el sector privado, ofrecen bienes y servicios para satisfacer necesidades de cuidado, de manera directa o indirecta, con fines de lucro. Por otro lado, deben aportar con el pago de impuestos. El sector privado también aporta infraestructura, aunque esta no sea de acceso público. Dentro del intercambio mercantil privado, también hay que considerar la compra y venta de servicios personales, tales como los que brindan trabajadores en casas particulares, ya sea trabajo doméstico o de cuidados. Cuantos más elementos necesarios para la reproducción de la vida sean adquiridos en forma de mercancías, mayor es el grado de privatización de la OSC.

Las comunidades, aunque sin un límite tan definido, podrían considerarse aquellas redes e infraestructuras que no pertenecen a los hogares, al sector privado ni están definidas en el marco de lo estatal, aunque están integradas, en distinta medida, por personas o recursos provenientes de esos otros ámbitos. Incluyen organizaciones de distinto tipo que, en general, brindan servicios gratuitos sostenidos por trabajo comunitario, como clubes, centros culturales, comedores populares e instituciones educativas sin fines de lucro. Aunque no generan ingresos fiscales directos, su labor brinda servicios que, en su ausencia, deberían ser garantizados por el Estado y, por ende, pueden aliviar la presión sobre el gasto estatal.

Así como participan en la OSC, las partes involucradas también encuentran modos de evadir sus responsabilidades en tanto personas e instituciones en condiciones de cuidar de otros. Se puede pensar que el Estado elude su responsabilidad cuando se retira de la provisión de servicios públicos o cuando no cumple su función como ente recaudador de impuestos, permitiendo la evasión fiscal. Los miembros de los hogares evaden cuando no participan de las tareas domésticas y de cuidados de forma equitativa. El sector privado evade cuando no cumple sus obligaciones fiscales, ya sean tributarios o de aportes a la seguridad social.

La interacción entre estos sectores determina la redistribución de los costos sociales del cuidado, influyendo directamente en la estructura social y económica de un país. Por su dependencia de los servicios públicos y su incapacidad para la evasión (por estar mayormente alcanzados por impuestos indirectos), quienes más aportan (y menos evaden) responsabilidades de cuidado son los sectores de ingresos bajos. Dentro de ellos, las mujeres son quienes realizan más tareas de cuidado, tanto remuneradas como no remuneradas.

Por el contrario, en los sectores de altos ingresos (entre los que están sobrerrepresentados los hombres) se concentra una doble evasión. Suelen delegar las responsabilidades de cuidado a través de la contratación de servicios privados, lo que les permite reducir su carga de trabajo no remunerado. Esta práctica no solo refleja la desigualdad en el acceso a los recursos, sino también una evasión de responsabilidades, tanto en el ámbito de los cuidados como en el fiscal. La mayor capacidad de estos grupos para eludir impuestos y obligaciones sociales queda evidenciada, además, por el bajo porcentaje de trabajadoras domésticas afiliadas a la seguridad social. Esto sugiere que los hogares de ingresos medios y altos, principales empleadores de este sector, incumplen frecuentemente con sus deberes de realizar aportes sociales. Si más del 70 % de las trabajadoras no está registrada –y algunas tienen más de un empleador–, eso implica que es una amplia mayoría la que no cumple con sus obligaciones fiscales, reproduciendo inequidades estructurales en el sistema laboral y fiscal.

El análisis del diamante de los cuidados desde una perspectiva fiscal puede contribuir a complejizar quién es el beneficiario final de ciertas medidas. Por ejemplo, los recortes del Estado en la provisión de bienes, servicios e infraestructura pública tuercen la OSC, perjudicando a los sectores que más dependen de ellas. Cuando se ofrecen medidas como exenciones o desgravaciones impositivas, ya sea para incentivar la participación de mujeres en determinados sectores de la actividad o desgravaciones tributarias para gastos de cuidado infantil, se debe tener en cuenta que una menor recaudación afecta las posibilidades de mejorar la oferta de servicios públicos de los que dependen los sectores de menores ingresos. Por otro lado, resulta también injusto para los sectores que, al tener trabajos informales o depender de redes de cuidado también informales y, en general, no remuneradas, no tienen la posibilidad de desgravar sus gastos. Lo que a primera vista parece una exención progresiva puede tener un resultado final regresivo y ampliar las brechas entre deciles de ingresos.

Las experiencias de los sistemas nacionales de cuidado en perspectiva comparada: Argentina, Chile y Colombia

En este capítulo analizaremos las estrategias políticas para la creación y financiamiento de sistemas nacionales de cuidados¹⁴ en Argentina, Chile y Colombia. Entendemos estas políticas, y los debates que suscitaron, como parte de la cristalización político-institucional de la agenda regional de género construida durante décadas y consolidada durante el último gran ciclo de movilización social que protagonizó el movimiento feminista. Se revisará cuál fue el camino propuesto para la puesta en marcha del sistema (tipo de proyecto, qué institución gubernamental lo lideró, si hubo o no consultas populares), qué discusiones se dieron sobre la propia definición del cuidado, el alcance de las políticas, los objetivos, la discusión sobre la articulación interinstitucional y la propuesta de financiamiento en cada caso.

Es importante dar cuenta de que la discusión, diseño y reglamentación de sistemas nacionales de cuidados constituye, con matices y grados de desarrollo distintos, avances y retrocesos, una realidad política para buena parte de los países de la región de América Latina y el Caribe, y que excede los casos estudiados para este informe. Una experiencia pionera en la región es Uruguay, con la promulgación por Ley del Sistema Nacional Integral de Cuidados (SNIC) (Ley 19.353) en el 2015 y su posterior reglamentación en 2016,¹⁵ el cual se encuentra en su segunda fase de implementación (quinquenio 2021 a 2025) (Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay, 2021). Con posterioridad, otros países han comenzado a discutir y en algunos casos a implementar sus propios sistemas integrales de cuidado, entre los que figura Costa Rica,¹⁶ Cuba,¹⁷ Ecuador, México, Panamá,¹⁸ Paraguay, Bolivia,¹⁹ Perú,

¹⁴En el caso de Chile, el nombre adoptado fue “Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados”; en Colombia, “Sistema Nacional de Cuidado”; y en Argentina, “Sistema Nacional Integrado de Cuidados”.

¹⁵Para conocer más sobre su reglamentación: Decreto 117/016 de 2016, Decreto 428/016 de 2016 y Decreto 427/016 de 2016.

¹⁶En el año 2022, Costa Rica creó su Sistema Nacional de Cuidados y Apoyo para Personas Adultas y Personas Adultas Mayores en Situación de Dependencia (SINCA).

¹⁷Desde el 2022, Cuba viene desarrollando distintas iniciativas orientadas a la creación de un Sistema Nacional para el Cuidado Integral de la Vida.

¹⁸En Panamá, se creó la Mesa de Política Pública para la definición del Sistema Integral de Cuidados y desde entonces inició un trabajo con ONU Mujeres para implementarlo (Ministerio de Desarrollo Social de Panamá y ONU Mujeres, 2022).

¹⁹Desde el 2018, con la constitución de la Plataforma Corresponsabilidad del Cuidado Bolivia, perteneciente a la sociedad

República Dominicana y Venezuela (ONU Mujeres, 2022a). Pese a las particularidades de cada caso, algunos aspectos comunes son el reconocimiento de las personas cuidadoras, la comprensión de los cuidados como derecho de todas las personas y su rol clave para el desarrollo económico y la sostenibilidad de la vida.

Proyectos y antecedentes

Argentina: debate, proyecto de ley y retroceso institucional

En Argentina, a diferencia de Chile que contaba con un Ministerio de la Mujer y Equidad de Género desde 2016 y más cercano al caso de Colombia, el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad se creó recién en el año 2020. Lo crea el mismo gobierno que impulsará el SNC. Hasta ese entonces, el Mecanismo para Adelanto de la Mujer de mayor jerarquía era el Instituto Nacional de las Mujeres, que dependía de Presidencia de la Nación.

La creación de un SNC fue una iniciativa del nuevo Ministerio, avalada por el Poder Ejecutivo. Según relata un documento oficial del Ministerio (Argentina.gob, s.f.), para construir la propuesta de ley se llevó adelante un proceso participativo. Se constituyó una Comisión Redactora conformada por especialistas y se condujeron una serie de instancias consultivas con organizaciones interesadas y los organismos de competencia, sindicatos, cámaras empresarias, organizaciones (feministas y de la diversidad, de la discapacidad, de la niñez, de las personas mayores y de la economía popular y social). Fueron instancias federales, en las que participaron organizaciones de todo el territorio nacional.

Tanto en marzo del 2021 como en marzo del 2022, en su discurso ante ambas cámaras del Congreso Nacional para dar inicio al año legislativo, el presidente Alberto Fernández anunció que se crearía un sistema integral de políticas de cuidados. Un año más tarde, en mayo del 2022, se hizo un acto oficial para presentar el proyecto conocido como “Cuidar en igualdad”, que impulsaría la creación del Sistema Integral de Políticas de Cuidados de Argentina (SINCA), con el objetivo de “reconocer esa tarea como una necesidad, un trabajo y un derecho y garantizar el acceso a la ampliación de licencias a más de ocho millones de personas” (Poder Ejecutivo Nacional, 2022). Como muestra del proceso de articulación institucional de las máximas autoridades de las áreas involucradas en el proyecto, participaron del acto el ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; la ministra de Mujeres, Géneros y Diversidad; el presidente de la Cámara de Diputados y la titular del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI). Sin embargo, el proyecto no alcanzó el quorum necesario para ser tratado en el recinto.

En el debate en comisiones se propuso tratar de forma separada lo relativo a licencias y el resto del proyecto. Por otro lado, organizaciones territoriales reclamaron que se incorporara al debate la demanda de reconocimiento salarial para trabajadoras de comedores populares, que no formaba parte del articulado de la ley. La organización La poderosa presentó un proyecto²⁰ en este sentido para que fuera discutido junto con el proyecto Cuidar en igualdad. Se trataba de una demanda de algunos sectores de los movimientos sociales. Como antecedente, en el contexto de la pandemia, otros diputados pertenecientes a movimientos populares ya habían presentado un proyecto para que se otorgara una asignación no contributiva como forma de reconocimiento a trabajadores y trabajadoras de merenderos y comedores comunitarios durante la emergencia sanitaria (Cámara de Diputados, 2020). Según declaraciones de funcionarias, algunas propuestas del articulado ya estaban sucediendo. “

Algunas de las propuestas que aparecen en el articulado ya están sucediendo. La diferencia es que, al establecer un mínimo por ley, al comprometer un porcentaje anual del presupuesto de infraestructura para el cuidado, por ejemplo, esto podría ser parte de una planificación a largo plazo. La Mesa de Políticas de Cuidado ya existe también. Sin embargo, se crea por ley y se asigna la responsabilidad de crear un plan trienal de avance sobre el Sistema. Una política que no existe y es parte del proyecto es el Sistema de Cuidadores domiciliarios para personas mayores dentro del Plan Médico Obligatorio. Eso no existe y se crea desde cero”.

civil, se han llevado adelante propuestas, análisis y diagnósticos en materia de cuidados, así como también la elaboración y diseño de una propuesta de SNC para Bolivia (Marco Navarro, 2023).

²⁰El proyecto se presentó en junio de 2023 y se tituló “Proyecto de Ley para el Reconocimiento Salarial de las Cocineras Comunitarias”.

En las elecciones presidenciales de octubre de 2023, la ciudadanía eligió un nuevo partido que, en alianza con partidos tradicionales, hizo campaña contra “la ideología de género” y el movimiento feminista, y prometió disolver el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad. La promesa se hizo efectiva durante el 2024, tras el triunfo electoral de La Libertad Avanza, que convirtió en presidente de la Nación a Javier Milei en diciembre de 2023.

A pesar de que no se aprobara la ley, algunas de las políticas allí establecidas ya estaban desplegadas por distintos ministerios. Por ejemplo, el Ministerio de Obras Públicas había asumido mediante la Resolución 252/21 el compromiso de un piso de inversión del 8,5 % del total de la obra pública para infraestructura de cuidados, y figuraba dentro de los compromisos presupuestarios la construcción de trescientos centros de desarrollo infantil (Ministerio de Obras Públicas, 2023).

Chile: antecedente de política nacional, avances de gestión y sanción de la ley

En 2022, tras el triunfo electoral de Gabriel Boric y en un escenario que combina la salida de la pandemia del covid-19 con una fuerte movilización social feminista (ver más arriba), el nuevo gobierno anunció la intención de crear el SNC en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, a los fines de reconocer y relevar el rol que cumplen las personas cuidadoras y apoyarlas en los ámbitos de capacitación y empleo (Gobierno de Chile, 2022). El principal antecedente del SNC es el Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados (SNAC), cuyo diseño comenzó en 2014. Aunque pretendía abarcar diversos programas públicos, terminó por circunscribirse al Programa Red Local de Apoyos y Cuidados (PRLAC), ya que este fue el único que consiguió financiamiento. Como resultado, el proyecto del SNAC quedó en suspenso. El PRLAC, que comenzó a implementarse en 2016, está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Es un programa de provisión de servicios de cuidados especializados para personas de todas las edades con dependencia funcional moderada o severa, pertenecientes al 60 % de los hogares más vulnerables, y para sus cuidadoras.²¹ Se trata de una política focalizada, que tenía por objetivo contribuir a aliviar la sobrecarga de la persona cuidadora principal y mejorar el bienestar de la persona en situación de dependencia y de su cuidadora (Fernández et al., 2023). Progresivamente, consiguió ampliarse territorialmente, abarcando 151 comunas del país.

El SNC anunciado en el 2022, a diferencia del PRLAC, se proponía avanzar hacia la universalidad, una dimensión central como principio rector de los SNC, pero poco extendido en las experiencias realmente existentes. Asimismo, contempló crear un registro de personas cuidadoras; fortalecer los programas de cuidados domiciliarios; fomentar la capacitación y el empleo formal para quienes ejercen estas labores de manera informal; y promover la prevención y el retraso de la dependencia en adultos mayores (Arteaga et al., 2023). En noviembre del 2022 se inició el proceso de identificación y registro de personas cuidadoras, comenzando por quienes cuidan a personas con discapacidad y/o dependencia, a través de un módulo complementario de información de cuidados en el Registro Social de Hogares. Durante el 2023, se lanzó una credencial para otorgar beneficios a personas cuidadoras, como por ejemplo, la prioridad en la atención en dependencias públicas.

En el 2023 se conformó el Consejo Asesor Presidencial Interministerial de Cuidados, liderado conjuntamente por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (presidencia) y el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género (vicepresidencia), para la Elaboración de la Política Nacional Integral de Cuidados, con el objetivo de proponer sus fundamentos, principios, componentes y lineamientos. En dicho marco, se desarrollaron los diálogos ciudadanos, con el fin de promover la participación de la ciudadanía a través de instancias de reflexión sobre los cuidados, en donde participaron 12.500 personas, en su mayoría mujeres cuidadoras, quienes mencionaron que sus principales problemáticas se relacionan con la autonomía económica, la corresponsabilidad, la salud mental y física, el uso del tiempo, el acceso a la educación y la formación (Ministerio de Desarrollo Social y Familia y ONU Mujeres Chile (2023). Hacia fines del 2023 se anunciaron las bases de SNC “Chile Cuida” y, en junio del 2024, el presidente Boric presentó el proyecto de ley para la creación del Sistema Nacional de Apoyo y Cuidados, “como continuidad del proceso iniciado en 2014 con SNAC” y como una ampliación de las coberturas, los servicios de apoyo y las ayudas técnicas para personas en situación de dependencia y para quienes realizan tareas de cui-

²¹De acuerdo con datos de la Encuesta CASEN 2017, existían en Chile un total de 672.006 personas en situación de dependencia, distribuidos de manera equitativa entre dependientes leves, moderados y severos. Cerca de un 60 % de ese total corresponde a personas mayores de 65 años (Rosales, 2020).

dados como actividad principal. En septiembre de 2024, por unanimidad, la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile aprobó en general el proyecto de ley que crea el Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados Chile Cuida, que deberá ser tratado por la Cámara de Senadores. Con el proyecto, el gobierno busca avanzar en la “corresponsabilidad social de los cuidados, involucrando formalmente al Estado en las labores que realizan principalmente mujeres, con infraestructura y servicios; y también a los privados y la comunidad”. El objetivo es que la iniciativa se convierta en política de Estado y trascienda la administración de turno.

Colombia: antecedente distrital, plan de gobierno nacional y creación del nuevo Ministerio

En Colombia, el antecedente más relevante en el debate sobre la creación del SNC es la experiencia de la ciudad capital, Bogotá. En el año 2022, Bogotá crea el Sistema distrital de cuidados conocido como Manzanas del Cuidado,²² a partir de constatar con datos estadísticos el nivel de sobrecarga que sufrían las personas cuidadoras.

La propuesta de las Manzanas de Cuidado de la ciudad de Bogotá consistió, en un primer momento, en el relevamiento de infraestructura disponible en cada distrito, para luego, en un esfuerzo de coordinación político institucional, poner a disposición de las personas cuidadoras dicha infraestructura y ofrecer servicios con el objetivo de alivianar su carga de trabajo, pero también, al mismo tiempo, ofrecer espacios de formación y esparcimiento. El enfoque de las Manzanas de Cuidado se basó en la evidencia que las estadísticas de uso del tiempo aportaron en cuanto a la situación de las personas cuidadoras y el vínculo que esto tenía con la disponibilidad de infraestructura urbana. En las zonas con peor conectividad y menor infraestructura pública, las personas cuidadoras a menudo carecían por completo de tiempo para sí mismas. También se pudo constatar cómo la falta de acceso a ciertos bienes básicos, como lavadoras en los domicilios, aumentaba considerablemente el tiempo destinado a tareas domésticas por parte de las mujeres cuidadoras. Este tipo de evidencia derivó en la decisión de priorizar formas de generar mejores condiciones de vida para las personas cuidadoras. La principal preocupación de las cuidadoras era contar con espacios de autonomía del tiempo y bienestar. Además de ofrecer espacios de esparcimiento deportivo, cultural y educativo, en algunas Manzanas de Cuidado se facilitaron servicios de lavandería para reducir el tiempo que muchas mujeres declaraban destinar al lavado a mano. Entre las actividades destinadas a cuidadoras también se organizan viajes y salidas recreativas que funcionan como espacios de socialización para las cuidadoras. En los diagnósticos también se constata la baja participación de los hombres en los cuidados. Para eso, en las manzanas se organizaron espacios de formación, como la Escuela de Hombres al Cuidado, y campañas de concientización dirigidas a hombres, con el objetivo de modificar los patrones culturales patriarcales que reproducen la idea de la mujer cuidadora y el hombre proveedor.

El gobierno de Gustavo Petro y Francia Márquez asumió luego de un ciclo de masivas movilizaciones, en las que hubo una fuerte presencia de organizaciones feministas coordinadas con el movimiento indígena, el movimiento estudiantil y otras organizaciones que se opusieron a una reforma tributaria regresiva propuesta por el gobierno anterior.

Francia Márquez se convirtió no solo en la primera mujer negra en ocupar un cargo de máxima jerarquía en Colombia, sino también en la primera persona que, habiendo ejercido como trabajadora doméstica, llega a la vicepresidencia de un país latinoamericano. La campaña incluyó una referencia a los trabajos de cuidados, junto con una contundente crítica a la desigualdad y a los elementos racistas y clasistas que la caracterizan. Proveniente del Valle del Cauca, una zona con mayoría de población negra y de bajos recursos, Francia Márquez arribó a la vicepresidencia con el compromiso de transformar las condiciones de vida de aquel territorio históricamente relegado. El nuevo Ministerio de Igualdad, con Márquez como máxima autoridad, se propuso abordar la agenda de las poblaciones más relegadas del país. Su trabajo no se limita a la de las mujeres y diversidades pertenecientes a esos grupos, sino que también abarca las problemáticas de la población negra, indígena y afrodescendiente.

La creación del Sistema Nacional de Cuidado de Colombia quedó bajo la órbita de este nuevo Ministerio y tomó rápidamente la impronta otorgada por la vicepresidenta, que buscó priorizar la articulación con organizaciones territoriales y dar prioridad, tal como definió en campaña, “a los derechos de los menos favorecidos, por los nadies y las nadies”. Hubo, desde el inicio, una preocupación por diseñar políticas a partir de las necesidades transmitidas por las comunidades. Una de las primeras tareas fue coordinar con organizaciones territoriales y

²²Para conocer más sobre esta política, visitar: <https://manzanasdelcuidado.gov.co/>

relevar las distintas demandas en cada zona del país, priorizando las zonas de menores ingresos. El foco particular en los cuidados comunitarios y el respeto por la autonomía y los saberes de los pueblos indígenas se vio reflejado no solo en la creación del Sistema Nacional de Cuidado, sino también en otras políticas impulsadas por el gobierno, como por ejemplo, la propuesta de reforma del sistema de salud, que buscó priorizar la atención primaria y reconocer la sabiduría ancestral de la medicina de las comunidades.

En la legislación, quedó formalizada la creación del Sistema Nacional de Cuidado en el artículo 6 de la Ley 2.281, que crea en enero de 2023 el Ministerio de Igualdad y Equidad. Allí se consigna:

ARTICULO 6. CREACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE CUIDADO. Créase el Sistema Nacional de Cuidado, mediante el cual se articulan servicios, regulaciones, políticas y acciones técnicas e institucionales existentes y nuevas, con el objeto de dar respuesta a las demandas de cuidado de los hogares de manera corresponsable entre la nación, el sector privado, la sociedad civil, las comunidades y entre mujeres y hombres en sus diferencias y diversidad para promover una nueva organización social de los cuidados del país y garantizar los derechos humanos de las personas cuidadoras. El objetivo del sistema es reconocer, reducir, redistribuir, representar y recompensar el trabajo de cuidado, remunerado y no remunerado, a través de un modelo corresponsable entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil, las familias, las comunidades y entre mujeres y hombres en sus diferencias y diversidad, para compartir equitativamente las responsabilidades respecto a dichas labores, dar respuesta a las demandas de cuidado de los hogares y las personas que necesitan cuidados, y garantizar los derechos de las personas cuidadoras (Ley 2.281 de 2023).

Otro punto interesante del camino institucional del Sistema de Cuidados en Colombia es su carácter de largo plazo, diagramado como política de Estado por medio del documento publicado por el Consejo Nacional de Política Económico y Social (2025). Allí se detallan todas las áreas de gobierno que participarán de la política y las acciones que llevarán a cabo:

El plan de acción cuenta con 133 acciones que serán implementadas por 35 entidades de orden nacional incluyendo 15 ministerios, dentro de las que se destacan: el Ministerio de Igualdad y Equidad; el Ministerio de Trabajo; el Ministerio de Salud y Protección Social; el Ministerio de Educación Nacional; el Ministerio de las Culturas, los Artes y los Saberes; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; el Ministerio del Deporte; el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; el Ministerio de Transporte; el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; el Ministerio de Minas y Energía; el Ministerio del Interior; y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Así mismo, varias acciones serán lideradas por otras entidades del Gobierno nacional como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; la Agencia de Desarrollo Rural; la Unidad para las Víctimas; la Agencia para la Reincorporación y la Normalización; el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (p. 4).

Este documento constituye una hoja de ruta que permitirá a la vez realizar evaluaciones de cumplimiento de los compromisos durante los próximos años.

En cuanto al financiamiento, se establece que

para efectos del cumplimiento de esta política las entidades responsables de la ejecución de acciones en el PAS gestionarán y priorizarán, en el marco de sus competencias y teniendo en cuenta el Marco de Gasto de Mediano Plazo de su sector, los recursos necesarios para la financiación de su implementación. La política tiene un período de implementación de 10 años, entre 2025 y 2034, y un costo indicativo total de 25.655.382 millones de pesos (Consejo Nacional de Política Económico y Social, 2025, p. 117)

Los tres casos, Argentina, Chile y Colombia, difieren en cuanto a las estrategias que los gobiernos llevaron a cabo para la implementación. En Chile, en paralelo a la presentación de un proyecto de ley, el gobierno avanzó hacia la implementación de un sistema que se asienta sobre lineamientos e iniciativas ya en marcha, al mismo tiempo que amplía su extensión e incorpora nuevos programas y políticas, siempre en el marco del Ministerio

de Desarrollo Social y Familia. En Colombia, quedó formalizado el compromiso de crear el sistema en el Plan Nacional de Gobierno, aprobado por unanimidad en el Congreso. Al inicio del mandato, también se aprobó la reforma fiscal que garantizaría los fondos. Su cristalización en un documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social representa una oportunidad para que el proyecto continúe siendo llevado adelante aunque se produzca un cambio de signo de gobierno.

En Argentina, en cambio, a la espera de su tratamiento en el Congreso, el sistema no se creó a pesar de haber sido, como en el caso de Chile y Colombia, una política impulsada desde el Poder Ejecutivo. Con el cambio de gobierno, además, se desmanteló el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, principal impulsor del proyecto.

Marcos normativos en construcción: actores, acciones y territorios

En este apartado nos proponemos analizar y comparar algunos aspectos de los proyectos gubernamentales para la creación de los SNC. En particular, interesa revisar la definición de cuidados que cada proyecto utilizó, los objetivos contemplados, las instituciones gubernamentales involucradas, las formas de articulación de actores estatales y no estatales contempladas, la participación de la ciudadanía o de organizaciones políticas y no gubernamentales en el armado del proyecto y/o en la ejecución de las políticas.

Los SNC son entendidos como una red integrada de regulaciones, servicios y prestaciones tanto existentes como nuevas, que acompañan a las personas cuidadoras y a quienes requieren cuidados, brindando apoyo y asistencia técnica, soportes comunitarios, promoción y capacitación (Ministerio de Desarrollo Social y Familia y ONU Mujeres Chile, 2023). Entre las personas que requieren cuidados, se contemplan las personas con discapacidad y con distintos grados de dependencia, poniendo especial foco en niños, niñas, adolescentes y adultos mayores. El proyecto de ley SINCA Cuidar en Igualdad de Argentina contempla “considerar sujetos prioritarios a las mujeres, lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transexuales, transgénero, intersexuales (LGBTI+) y a las personas en una situación de especial vulneración de sus derechos” (Poder Ejecutivo Nacional, 2022).

Tabla 5. Población objetivo de los proyectos de SNC

Chile	Colombia	Argentina
Personas cuidadoras remuneradas/no remuneradas	<input checked="" type="checkbox"/> Igual	<input checked="" type="checkbox"/> Igual
Niños/as y adolescentes	<input checked="" type="checkbox"/> Igual	<input checked="" type="checkbox"/> + Enfoque en menores de 5 años
Personas con discapacidad/Personas con distinto tipo de dependencia	Personas con discapacidad/Personas con distintos niveles de dependencia	Personas con situación de dependencia
Adultos mayores (60+ años que requieran cuidados)	<input checked="" type="checkbox"/> Igual	<input checked="" type="checkbox"/> Igual
	Organizaciones comunitarias/étnicas	Prioridad a mujeres, lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transexuales, transgénero, intersexuales (LGBTI+)

Fuente: Elaboración propia.

En todos los casos, y con distinto énfasis, los SNC contemplan cuestiones como la capacitación y formación de cuidadoras; el registro de personas que realizan tareas de cuidado como actividad principal, remuneradas y no remuneradas; la ampliación de la red de personas cuidadoras de relevo o respiro; y la ampliación de licencias de maternidad y paternidad que fomenten la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en las tareas de cuidados. Asimismo, y desde una perspectiva centrada en la corresponsabilidad social y comunitaria del cuidado, los SNC consideran la ampliación de prestaciones sociales de cuidados (domiciliarias, públicas y comunitarias); la creación de centros y dispositivos de cuidados comunitarios y/o territoriales; la expansión de las infraestructuras públicas, privadas y populares de cuidados; el diseño de estrategias de resolución habitacional y de vivienda; el acceso universal a medios de transporte para todas las personas desde una perspectiva de equidad territorial; la producción de información e integración de datos desagregados sobre cuidado; y la difusión de las políticas y programas locales disponibles.

En Chile, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia y el Ministerio de la Mujer y la Equidad se han constituido en las autoridades de competencia del SNAC y por tanto son los responsables de la articulación de las políticas de cuidados y de la promoción de la coordinación con distintos niveles de gobierno regional y local. En el caso de Colombia, la coordinación de las políticas y acciones del SNC está a cargo de una Comisión Intersectorial,²³ presidida por el Ministerio de Igualdad y Equidad, a través de su viceministerio de Poblaciones y Territorios Excluidos y la Superación de la Pobreza, pero con una amplia participación sectorial. En Argentina, el proyecto de SINCA también contemplaba una Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado, cuya coordinación se estipulaba estuviera a cargo del entonces Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.

En los tres casos seleccionados se pondera la participación de los gobiernos regionales y locales en la implementación y ejecución de las acciones contempladas por el SNC, para lo cual se contempla transferencia de recursos hacia los territorios. En su reglamentación, el SNC de Colombia hace referencia a la “territorialización del sistema nacional de cuidados” (capítulo IV), sus programas, políticas, acciones (Ley 2.281 de 2023, 2023, p. 18). El papel de los gobiernos locales es clave en la adaptación y ajuste de los lineamientos generales de SNC de acuerdo con las necesidades de los territorios y comunidades, atendiendo a su singularidad. En los tres también se tiene en cuenta la diversidad territorial y la dimensión comunitaria del cuidado, lo que constituye un rasgo novedoso respecto de otras experiencias. En efecto, el SNAC Chile Cuida incorporó recientemente la política de construcción de Centros Comunitarios de Cuidados, destinado con especial énfasis a brindar lugares recreativos a personas cuidadoras no remuneradas de personas con dependencia, niños, niñas y adolescentes. En el proyecto de ley para la creación del SINCA Cuidar en Igualdad en el caso de Argentina, la dimensión comunitaria estaba presente al contemplar el registro de los espacios comunitarios de cuidado y la remuneración de quienes desarrollan trabajos de cuidado comunitario, incluyendo cobertura de seguridad social, asignaciones familiares y riesgos del trabajo. Por su parte, el SNC en Colombia es el primero en incorporar explícitamente la dimensión interseccional e intercultural, desde un “enfoque étnico racial y antirracista” (MlyG, 2024, p. 11), con el cual se diseñan acciones para la dotación de infraestructura y el fortalecimiento de las organizaciones sociales de cuidado comunitario, así como de los procesos organizativos comunitarios, étnicos y territoriales con prácticas de cuidado propias. Asimismo, con distintos grados de formalidad, los SNC contemplan y promueven la participación de la sociedad civil. Los diálogos ciudadanos y los parlamentos de cuidado impulsados en Chile y en Argentina respectivamente, con el fin de construir los SNC, forman parte de ese recorrido. En las experiencias de Chile y Colombia se destaca el rol que tiene la comunidad de cuidado en la restitución del tejido social debilitado y la importancia de su participación en todo el ciclo de las políticas públicas, tanto en la construcción de un SNC como de forma permanente en su proceso de implementación (Ministerio de Desarrollo Social y Familia y ONU Mujeres Chile, 2023).

La incorporación de “alianzas público-sociedad civil”, como sugiere la literatura especializada (Arteaga et al., 2023, p. 8; Ministerio de Desarrollo Social y Familia y ONU Mujeres Chile, 2023), y la viabilización de “espacios locales de participación vinculante” con organizaciones y organismos de la sociedad civil pueden aportar desde una perspectiva territorial y situada en la construcción de diagnósticos y al mismo tiempo fomentar las diversas

²³La Comisión Intersectorial del Sistema Nacional de Cuidados estará integrada por funcionarios de los Ministerios de Igualdad y Equidad –que presidirá la Comisión–; Interior; Agricultura y Desarrollo Rural; Salud y Protección Social; Trabajo; Comercio, Industria y Turismo; Educación Nacional; Ambiente y Desarrollo Sostenible; Vivienda, Ciudad y Territorio; Transporte; las Culturas, la Artes y los Saberes; Deporte (Decreto de 2023, artículo 23).

iniciativas de cuidado que se generan localmente. En el caso del SNC de Colombia, dicha participación está contemplada en el modelo de gestión, a través del “mecanismo de participación ciudadana y comunitaria” y los “diálogos regionales”, lo que implica una formalización de la participación de representantes de un campo muy diverso de organizaciones de la sociedad civil, que incluye cuidadoras no remuneradas de personas con discapacidad, trabajadoras domésticas, pueblos originarios, comunidades étnicas, campesinas, de los procesos organizativos de la economía popular, social y solidaria, víctimas del conflicto armado, partería ancestral, madres comunitarias, jóvenes, etc. En este sentido, es interesante la propuesta de las alianzas público-populares que contempla dicho SNC

para reconocer, visibilizar y promover prácticas de cuidado colectivas comunitarias, rurales, urbanas y ancestrales de los diferentes pueblos, comunidades y organizaciones sociales así como para fomentar el desarrollo de espacios comunitarios de cuidados, promoviendo la economía social y solidaria, las cooperativas, las cooperativas de trabajo asociado, las asociaciones, las fundaciones, los hogares comunitarios de bienestar, los organismos de acción comunal y otras formas propias de organización (Decreto de 2023, artículo 14).

Las alianzas público-populares representan un paradigma novedoso, donde las inversiones que el Estado requiere no son analizadas en función de sus costos, sino poniendo énfasis en el beneficio que reportan a las partes involucradas, en particular, el efecto positivo para quien toma la responsabilidad. Según la reglamentación de las alianzas público-populares, la economía del cuidado es una de las áreas en las que se podrán celebrar ejecución de obras o adquisición de bienes.

Los laberintos del financiamiento de los cuidados. Desafíos y dificultades

En el presente apartado se reconstruyen las propuestas y estrategias de financiamiento vinculadas a los distintos proyectos. No se analizan los presupuestos efectivamente ejecutados en las políticas vigentes, sino cuáles fueron las estrategias en cada uno de los casos analizados.

Chile

En julio de 2022, a pocos meses de su asunción, el gobierno de Gabriel Boric envió al Congreso una propuesta de reforma tributaria que permitía ampliar la recaudación fiscal neta en 4,1 % del PIB. Según el propio gobierno, la reforma apuntaba a

generar los recursos para financiar responsablemente otras reformas estructurales, la ampliación de derechos sociales y la diversificación productiva del país. La Reforma también promueve que aporten más quienes más tienen, así como reducir la evasión y elusión de impuestos, de tal modo que cada uno contribuya lo que le corresponda (Ministerio de Hacienda de Chile, 2022, p. 1).

Cerrar brechas de género aparecía como uno de los objetivos del aumento de la recaudación. El debate público en torno al proyecto de reforma tributaria coincidió con los diferentes anuncios por parte del Poder Ejecutivo de su intención de crear el Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados.

Según informaba el gobierno en la minuta sobre la reforma, “el componente de tributación de las personas será utilizado para financiar la ampliación de derechos sociales como salud, pensiones y la ampliación del sistema nacional de cuidados” (Ministerio de Hacienda de Chile, 2022, p. 2). Es decir que en la narrativa asociada a la reforma se contempló desde el inicio su vínculo con el SNC.

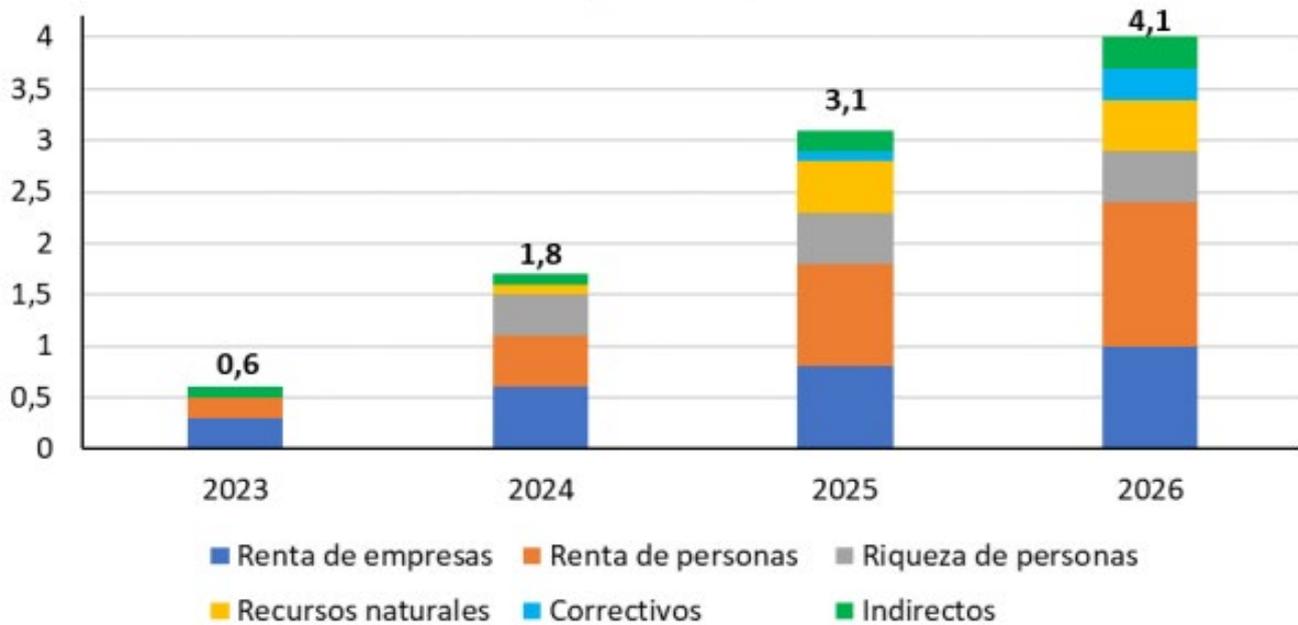
También aparecían los cuidados cuando se explicaban los beneficios de la reforma tributaria destinada a mejorar los ingresos de la clase media. En particular, se reconocen “gastos imprescindibles” que deben realizar las familias:

- Se crea una exención que permite deducir de la base imponible del impuesto global complementario los gastos por arriendo (con un tipo de \$450 mil al mes)

- Se incorpora una exención enfocada en los cuidados familiares. Se podrá deducir de la base imponible del impuesto global complementario los gastos asociados al cuidado de personas menores de dos años y de personas con grados de dependencia severa, con un tope de \$550 mil al mes.

Sobre esto último, se subraya que “incorpora un enfoque de género, puesto que son las mujeres las que usualmente soportan la carga del trabajo de cuidados” (Ministerio de Hacienda de Chile, 2022, p. 6). El foco, tal como se señalaba, estaba puesto en contribuir con la presión fiscal de los sectores de ingresos medios más que en los sectores de bajos ingresos.

Gráfico 4. Aumento de la recaudación por categoría de impuestos (% PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda Chile.

La reforma incluía la creación de un impuesto a la riqueza que alcanzaría apenas a 6.300 personas. La mejora en la progresividad sucedería no tanto por la modificación de la situación de las personas de los deciles más bajos de ingresos, sino por el aumento de la carga tributaria de los sectores más ricos, lo cual implicaba, además de gravar a personas físicas, la creación de un nuevo royalty a la gran minería del cobre.

En marzo de 2023, el Congreso rechazó la propuesta de reforma tributaria. Algunos meses después, el gobierno formuló y presentó el Pacto Fiscal para el Desarrollo, que pretende ser un acuerdo entre diversos actores: “sector privado, organizaciones sociales y sindicales, movimientos estudiantiles, gremios de la producción y parlamentarios de todos los colores políticos”, con el objetivo de “acordar juntos las urgencias de las cuáles hay que hacerse cargo”.

Se trata de un conjunto de propuestas que buscan recaudar 2,7 % del PIB, cuyo destino estará centrado en pensiones, salud, cuidados y seguridad. El pacto prioriza cuatro áreas: pensiones (1,2 % del PIB), protección social (0,3 % del PIB), salud (0,9 % del PIB) y seguridad ciudadana (0,3 % del PIB). Entre las medidas, se propone aumentar la Pensión Garantizada Universal (PGU) a \$250 mil, crear un fondo de Sala Cuna para Chile, reducir las listas de espera en los hospitales y dotar de más y mejor tecnología a las policías. En esta nueva propuesta, también aparecen jerarquizados los cuidados dentro de las prioridades del gasto.

En septiembre de 2024 se aprobó el proyecto de Cumplimiento de las Obligaciones Tributarias, parte integrante del Pacto Fiscal, que pone el foco en reducir la evasión y elusión fiscal, mejorar la fiscalización y generar herramientas para formalizar la economía. Entre estas medidas se incluye la obligación de que las plataformas digi-

tales, los portales de pago y las entidades públicas exijan el inicio de actividades a sus usuarios, así como que reporten las operaciones realizadas a través de ellas. Además, se establece que todas las plataformas digitales extranjeras estarán sujetas al pago de Impuesto a las Ventas y Servicios (IVA) por los bienes comercializados

En la comunicación de aprobación de la ley se informa una estimación de recaudación fiscal de 1,5 % del PIB, equivalente a 4.500 millones de dólares aproximadamente, “con los que se podrá financiar el aumento de la Pensión Garantizada Universal (PGU) a \$250.000 (1,2 % del PIB) y cumplir con los compromisos en materia de seguridad ciudadana” (Ministerio de Hacienda de Chile, 2024). A pesar de la reciente aprobación de la ley Chile Cuida, se destacó que, “en conjunto con los recursos recaudados por el Royalty minero, se incrementará el gasto público en seguridad en US\$ 1.500 millones, totalizando un incremento de 40 % en inversión pública en seguridad, respecto de 2022” (Ministerio de Hacienda de Chile, 2024).

Al margen de la reforma tributaria y del Pacto Fiscal para el Desarrollo, el SNC de Chile se creó como un programa con asignación presupuestaria específica dentro del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. En el año 2023 tuvo una asignación de \$73 mil millones y en el año 2024 de \$94 mil millones. Para el 2025, se quintuplicó: se asignaron 620 mil millones.

Colombia

En Colombia, una de las primeras reformas que logró aprobar el gobierno impulsor del SNC fue la reforma tributaria titulada “Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social”.

La reforma tributaria tuvo como meta un recaudo de \$25 billones (1,72 % del PIB) en 2023, y, en promedio, de 1,39 % del PIB entre 2024 y 2033. Hacia el mediano plazo, con la lucha contra la evasión, se espera contribuir para obtener gradualmente recursos totales equivalentes a \$50 billones (3,4 % del PIB) por año. Considerando las mayores fuentes para financiar gasto social, las estimaciones indican que las medidas contenidas en esta reforma se verían reflejadas en una redistribución del ingreso a favor de los hogares vulnerables, con importantes efectos en su bienestar, la reducción de la pobreza monetaria y extrema. La desigualdad, por otro lado, mostraría una caída cercana a nueve veces la caída anual promedio observada durante los últimos catorce años (Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia, 2022).

La reforma se centró en reducir las exenciones que existen en el régimen del impuesto de renta de personas naturales, que benefician fundamentalmente a los contribuyentes de más altos ingresos. También se eliminaron exenciones y descuentos que tenían algunos sectores productivos, con el objetivo de aumentar las fuentes de ingresos para el gasto social. Dentro de los sectores estratégicos que se busca priorizar en la reforma tributaria se mencionan se incluyen la educación, la salud, la protección del medio ambiente, la transición energética, el desarrollo productivo y la economía popular.

Aunque no se mencionan políticas de cuidado ni relación alguna con la propuesta del SNC, la reforma tuvo un enfoque donde el cuidado puede rastrearse de modo transversal, a través de la preocupación por generar espacio fiscal para la mejora de las políticas de educación, salud, alimentación, medio ambiente, energía.

Además de buscar una reducción de la desigualdad, la reforma se planteó con un enfoque en el desarrollo humano al buscar mitigar externalidades negativas en la salud y el medio ambiente. En este sentido, se modificó el impuesto al carbono, se estableció un impuesto a los plásticos de un solo uso, a las bebidas azucaradas y a los alimentos ultraprocesados.

En el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia potencia mundial de la vida (2022-2026)”, aprobado en mayo de 2023, el gobierno se comprometió a crear un SNC. Allí se establece la creación de un fondo “para la superación de brechas de desigualdad poblacional e inequidad territorial”.

El objeto de este Fondo será la administración eficiente de los recursos destinados al desarrollo de programas, planes y proyectos para el sector de Igualdad y Equidad, dirigidos a superar la desigualdad poblacional e inequidad territorial y poblacional a través de: i) Iniciativas locales de cuidado, incluyendo el cuidado comunitario y el fortalecimiento y articulación de la red territorial del Sistema Nacional de Cuida-

do; ii) Política Pública para la Erradicación del Racismo, la Discriminación y las situaciones de pobreza y pobreza extrema; iii) Fomento del empleo y educación de personas con discapacidad en el sector público y privado; iv) Construcción e implementación de un plan nacional de accesibilidad para las personas con discapacidad; v) Creación e implementación del Mecanismo para la prevención y atención integral de violencias y actos de discriminación a población LGBTIQ+ (Departamento Nacional de Planeación, 2023, p. 661).

El fondo se creó y es administrado por el nuevo Ministerio de Igualdad y Equidad. Según el decreto que le da origen el Fondo para la Superación de Brechas de Desigualdad Poblacional e Inequidad Territorial, tendrá las siguientes fuentes de financiación: a) aportes provenientes del Presupuesto General de la Nación; b) aportes de otras entidades públicas; c) donaciones; d) recursos de cooperación nacional e internacional; e) cualquier otro recurso de destinación específica dirigido al Fondo; f) sus rendimientos financieros.

El presupuesto total durante 2024 para el “sector de la igualdad” fue de \$12.4 billones (alrededor de 3 mil millones de dólares). En 2024, el presidente Petro propuso una nueva reforma tributaria con el objetivo de ampliar el espacio fiscal en el 2025.

Argentina

En el caso del proyecto de ley Cuidar en Igualdad, se proponía un porcentaje del presupuesto del Ministerio de Obras Públicas que debía ser destinado a la construcción de nueva infraestructura para el cuidado. Según el articulado de la ley, el 8,5 % del presupuesto de dicho Ministerio debía destinarse a “la ampliación de la infraestructura pública de cuidados del país, con equidad y priorizando las zonas críticas a identificar, mediante la construcción de indicadores objetivos”.

Además, la aprobación de la ley habría requerido inversiones por parte del sector privado para cumplir con el articulado referido a los espacios de cuidados en establecimientos privados. En su argumentación para promover la ley, el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad recurrió al concepto del multiplicador de los cuidados: el aumento del empleo necesario para llevar adelante las políticas y servicios de cuidado, la reducción del desempleo, el incremento del consumo interno y la reactivación económica, como formas de recuperación de la inversión realizada en cuidados.

En cuanto a la ampliación de las licencias y los espacios de cuidado en establecimientos del sector privado, la ley no aclaraba cuál sería el apoyo ni los incentivos que la Nación brindaría o establecería para hacer efectiva dicha obligación. En efecto, la ley obliga a los establecimientos públicos y privados a habilitar espacios de cuidado; sin embargo, se trata de una normativa que, en el caso del sector público, ya existía y no se cumplía. Esto da cuenta de la necesidad de encontrar mecanismos para garantizar el cumplimiento efectivo de los compromisos legales.

Conclusiones

Los feminismos han caracterizado la crisis de los cuidados como parte de un fenómeno más amplio de precarización de la vida, donde el agotamiento de los cuerpos se debe a las formas que toma el trabajo, tanto remunerado como el no remunerado, y, en particular, a la escasez de tiempo y de recursos que hacen posible todas aquellas actividades que permiten reponer la energía vital.

Las exigencias del mercado laboral, la sobrecarga de trabajo no remunerado en los hogares y el modo en que se distribuyen social y espacialmente los cuidados han generado una situación de fatiga estructural que impacta en la salud física y emocional de quienes sostienen la vida cotidiana. Frente a este escenario, los movimientos feministas han colocado el cuidado en el centro del debate político, no solo como una responsabilidad individual, sino como un problema estructural de las sociedades capitalistas contemporáneas que requiere respuestas colectivas.

Los procesos de movilización social han ido redefiniendo el campo de los cuidados, introduciendo nuevas dimensiones para su comprensión e implementación. En este proceso, los feminismos han desafiado la visión de los cuidados que los limitaba al ámbito doméstico (ampliación de los cuidados más allá de la idea de asistencia a personas con dependencia, niños, adultos mayores, personas con discapacidad) y al cuidado entre y para personas. En cambio, han impulsado una expansión conceptual y política del cuidado, introduciendo nociones como la interdependencia y la necesidad de reconocer los múltiples espacios donde los cuidados se brindan, que incluyen las redes de apoyo y acompañamiento, las redes comunitarias y el cuidado de la naturaleza como parte del léxico ampliado de los cuidados. Dentro de la ampliación de la idea de cuidados se destaca la creciente preocupación por el espacio físico en el que los cuidados suceden y el tipo de gestión de los mismos: ya no se trata solo los hogares, sino también de las instituciones educativas y sanitarias, así como de los espacios de recreación y comunitarios. En este sentido, se destaca también la noción de infraestructura del cuidado y las iniciativas que proponen nuevas formas de gestión de dichas infraestructuras.

En este sentido, la discusión sobre los cuidados se articuló con otros debates en torno a la desigualdad social, la regulación laboral, las características de los mercados de trabajo, los regímenes previsionales, la inversión en distintos tipos de infraestructuras (social, sanitaria, educativa, comunitaria), la crisis ambiental y climática.

Esta ampliación de la deliberación sobre los cuidados habilitó una discusión sobre la dimensión distributiva. Una de las aristas de esta dimensión, vinculada al rol del Estado y su papel central en la OSC, fue poner en debate los regímenes tributarios y fiscales en la región y su carácter regresivo, así como también su potencialidad para financiar las inversiones necesarias para expandir la infraestructura para los cuidados. Fue así como las demandas hacia la institucionalidad en torno a mejoras en las políticas de cuidado se articularon en la arena pública con los reclamos por una mayor justicia fiscal.

Impacto en las discusiones sobre sistemas nacionales de cuidado

El cruce entre cuidados y políticas públicas es una invitación a complejizar el modo en que el Estado participa de la organización de la vida social, en la distribución de la riqueza y del tiempo. El proceso de politicidad de los cui-

dados colaboró en el reconocimiento de la activa y permanente participación del Estado, por acción u omisión, en la distribución de tareas socialmente necesarias entre distintos actores y espacios para la reproducción de la vida. Tanto las políticas redistributivas como las de austeridad impactan en la organización de los cuidados, en la asignación de responsabilidades y distribución de privilegios en términos sociales. A la vez, asumir que existen distintas formas de cuidar y ser cuidados, que debe respetarse la diversidad, trae desafíos para diagramar políticas públicas que sean universales en su alcance y que no profundicen las desigualdades existentes.

La construcción de una perspectiva ampliada e interseccional de los cuidados, que contemple la dimensión étnica, racial y ambiental como fundamento de las respuestas políticas institucionales, como es el caso del SNC en Colombia, resulta por demás interesante. La propuesta por construir un enfoque descolonizador de las políticas de cuidado tiene varias implicancias. Por un lado, el reconocimiento de que la distribución de los cuidados es injusta y que en ella operan y se articulan elementos de opresión y discriminación de larga y mediana duración, que persisten hasta nuestros días. Por el otro, la construcción de un sistema federal de cuidados requiere que las y los decisores de políticas asuman el carácter colonial de los Estados nación, para desde allí ampliar las fronteras de lo posible en materia de diseño institucional, destinado al fortalecimiento –y no la readecuación– de las diversas prácticas de cuidado y autocuidado de los pueblos indígenas, afroamericano, campesinos y urbanos.

Dentro de la ampliación de la idea de cuidados, se destaca la creciente preocupación por el espacio físico en el que los cuidados suceden y el tipo de gestión: ya no se trata solo de los hogares, sino también de las instituciones educativas y sanitarias, así como de los espacios de recreación y comunitarios. En este sentido, también es importante la noción de infraestructura del cuidado y las iniciativas que proponen nuevas formas de gestión de dichas infraestructuras.

La dimensión espacial en la ampliación de la idea de cuidados deriva en la relevancia de territorializar los sistemas de cuidado, atendiendo a la heterogénea distribución en distintos territorios, que contribuya a mejorar la coordinación entre actores sociales, populares e institucionales, y que permita ampliar la calidad del servicio y extender la prestación hacia todo el territorio sin borrar sus particularidades.

De este modo, destacamos los diseños institucionales que promueven la construcción de alianzas público-populares o público-sociedad civil en la implementación y territorialización de los sistemas de cuidados.

El interés creciente por los cuidados comunitarios aparece como una pista para desandar la dicotomía público-privado y, al mismo tiempo, como un desafío que no se limite a aquellos lugares donde lo comunitario emerge en respuesta a la ausencia o la deficiencia del Estado. Lo comunitario se vincula con la responsabilidad social y habilita a la vez esquemas donde la familia no sea el principal sostén.

Las estrategias para fortalecer institucionalmente los sistemas de cuidados han sido diversas. Más allá de su cristalización en leyes que le den forma, es fundamental el fortalecimiento de las capacidades institucionales ya construidas, ampliándolas con un enfoque progresivo que incorpore la corresponsabilidad de género y social, que genere capacidades no solo a nivel estatal, sino que también modifique las capacidades al interior de los hogares y en el tejido comunitario. El desafío no es solo crear nuevas instituciones o políticas, sino mejorar y adaptar las existentes para que puedan abordar de manera eficaz las demandas emergentes. La corresponsabilidad implica un cambio de paradigma en el que el cuidado deja de ser visto como una responsabilidad exclusiva de las mujeres o de las familias para convertirse en un derecho de todas las personas y en una responsabilidad compartida por el conjunto de la sociedad.

Uno de los mayores desafíos es la articulación intersectorial, horizontal y vertical, necesaria para la implementación de estas políticas. La coordinación entre diferentes sectores y niveles de gobierno, así como entre éstos y las organizaciones sociales y comunitarias de la sociedad civil, es compleja y requiere de una planificación cuidadosa y mecanismos claros para evitar duplicidades o vacíos en la prestación de servicios. En este sentido, la cooperación entre las áreas de salud, desarrollo social, infraestructura, trabajo y educación es esencial para garantizar un enfoque integral que cubra todas las dimensiones de los cuidados.

Vinculación de la agenda de cuidados con la fiscalidad con enfoque de género

En cuanto al financiamiento, resulta interesante observar que el diagnóstico sobre el aumento de la precariedad de la vida coincide con el menor dinamismo de las economías de la región. La agenda de la justicia fiscal feminista, promovida por organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, empalma con los reclamos callejeros de los movimientos feministas en los países analizados, vinculados a la demanda por una mejora en la distribución de recursos: ya sean monetarios (reclamos salariales o en pensiones) o por acceso a servicios públicos (tratamientos médicos, acceso a la educación, etc.).

Es interesante destacar cómo en el caso de Colombia y Chile los proyectos de reforma tributaria incorporaron en su justificación la necesidad de financiar políticas de cuidado. En Chile, se destaca la propuesta de gravar más la actividad minera. Como desafío a futuro, es preciso aún contar con herramientas que permitan conocer el impacto distributivo final de las propuestas. Por ejemplo, cuál es el impacto de brindar exenciones impositivas vinculadas a la contratación de servicios privados de cuidado y qué sectores se beneficiarían más.

La creación de marcos legales robustos es crucial para consolidar los compromisos políticos a nivel nacional, protegiendo las políticas de cuidado frente a posibles retrocesos ante cambios de gobierno con agendas políticas antagónicas. Estos marcos normativos funcionan como un resguardo institucional para garantizar la continuidad de los avances en materia de cuidados a largo plazo. Sin embargo, más allá de los armados institucionales en el sector público y las leyes que protejan las políticas diseñadas en el marco de los SNC, el arraigo territorial y la participación de la comunidad puede ser un factor clave para la defensa de las políticas en contextos de limitado espacio fiscal o intentos de retrocesos institucionales.

Los feminismos, al releer en otra clave la desigualdad, tienen la potencia para renovar viejas discusiones. El abordaje feminista de debates tributarios y fiscales en pos de modificar la OSC no solo trae nuevas evidencias sobre cómo la desigualdad se reproduce, sino también medidas concretas para reducirla aquí y ahora.

Bibliografía

Almeida Sánchez, Maria Dolores (2021). La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina (LC/TS.2021/105). CEPAL.

Amarante, Verónica (2022). Cuidados y mercado laboral en Uruguay (Informes técnicos n.º 28). OIT.

Anzorena, Claudia (2013). Mujeres en la trama del Estado: una lectura feminista de las políticas públicas. Mendoza: EDIUNC.

Araujo Guimarães, Nadya e Hirata Sumiko, Helena (2020). Trabajo de cuidados y la responsabilidad de género en América Latina. OIT.

Argentina.gob (s.f.). Proyecto de Ley “Cuidar en Igualdad”. <https://www.argentina.gob.ar/generos/proyecto-de-ley-cuidar-en-igualdad>

Arteaga, Catalina et al. (2023). Sistema Nacional de Cuidados: principios orientados para la incorporación de un enfoque interseccional. Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo de la Universidad de Chile.

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) et al. . (2023) Justicia fiscal y justicia de género: dos demandas urgentes e inseparables. https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2023/03/Justicia-fiscal-y-justicia-de-genero_-dos-demandas-urgentes-e-inseparables.pdf

Baron, Camila (2018). No en nuestro nombre. Una lectura en clave feminista de la letra chica del acuerdo con el FMI. Escuela de Economía Feminista. <https://www.economiafeministadawn.org/modulo-3>

Baron, Camila (2020). El presupuesto con perspectiva de género en Argentina. Economía feminista para la sostenibilidad de la vida. Aportes desde Argentina, 12-17. Fundación Friedrich Ebert. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/16984.pdf>

Baron, Camila y Rolón, Luciana (6-8 de septiembre de 2018). Límites y potencialidades de los Presupuestos Sensibles al Género. Revisión crítica de las metodologías vigentes y una propuesta integradora desde la Economía Feminista [ponencia]. XI Jornadas de Economía Crítica. Universidad del Litoral, Santa Fe.

Baron, Camila y Vaca Trigo, Iliana (2022). Descentrar el PIB: bienestar, cuidados y tiempo. CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48157/1/S2200467_en.pdf

Baron, Camila y Vivanco, Malena (2021). Ejecución del presupuesto nacional etiquetado con perspectiva de género. Informe al cierre del año 2021. ELA/ACIJ. <https://ela.org.ar/publicaciones-documentos/ejecucion-del-presupuesto-nacional-etiquetado-con-perspectiva-de-genero-informe-de-cierre-de-ano-2021/>

Baron, Camila (2024). Economía política en disputa: Entre redefiniciones libertarias y desafíos feministas. *Mora*, 30, 1–22. <https://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/mora/article/view/16554/14384>

Bascuas, Maisa y Roco Sanfilippo, Josefina (2019). Emerger desde los márgenes e implosionar el eje, economías populares y economía feminista. Un diálogo posible. *Papeles de Economía Solidaria*, (6).

Batthyány, Karina (2021). Políticas del cuidado. Ciudad de México: CLACSO/Universidad Autónoma Metropolitana.

Batthyány, Karina (2024), Desafíos y oportunidades de la sociedad del cuidado en América Latina y el Caribe. En Karina Batthyány, Javier A. Pineda Duque y Valentina Perrotta (Coords.), *Sociedad del cuidado y políticas de la vida*. Ciudad de México: CLACSO.

Bejarano, Rodolfo et al. (2019). Una agenda de justicia fiscal para América Latina y El Caribe. CETRI. https://globaltaxjustice.org/wp-content/uploads/2022/08/2019-04-08-CETRI_Bejarano-et-al.-Justicia-Fiscal-AL.pdf-ES-PDF.pdf

Bellucci, Mabel y Theumer, Emmanuel (2019). Desde la Cuba revolucionaria: Feminismo y marxismo en la obra de Isabel Largaña y John Dumoulin. CLACSO <https://doi.org/10.2307/j.ctvt6rmbs>

Benston, Margaret (1969). The political economy of women's liberation. *Monthly Review*, 21(4), 13-27.

Buchely Ibarra, Lina (2015), El activismo burocrático y la vida mundana del Estado. Las madres comunitarias como burócratas callejeras y el programa de cuidado de niños Hogares Comunitarios de Bienestar. *Revista Colombiana de Antropología*, 51(1), 137-159.

Cámara de Diputados (2020). Proyecto de asignación de reconocimiento para trabajadoras y trabajadores de merenderos y comedores comunitarios durante la emergencia sanitaria en virtud de la pandemia por covid-19. Expte. 2379-D-2020 (Argentina).

Carneiro, Sueli (2001). Ennegrecer al feminismo [ponencia]. Seminario *La situación de la Mujer negra en América Latina desde una perspectiva de género*.

Carrillo Vidal, Alondra (2024). Luchas feministas y proceso constituyente en Chile. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/250261>

Cavallero, Lucía y Gago, Verónica (2021). *Una lectura feminista de la deuda. ¡Vivas, libres y desendeudadas nos queremos!* Buenos Aires: Tinta Limón.

Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS] (2024). La cocina de los cuidados (informe n.º 3). <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2024/10/LCD-3.pdf>

CEPAL (2017). Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del Desarrollo Sostenible hacia el 2030. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a13d08d0-4481-434c-8fe7-2eb4f482c306/content>

CEPAL (2018). Mujeres afrodescendientes en América Latina y el Caribe. Deudas de igualdad (LC/TS.2018/33). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/28f87ae3-931d-4762-85d7-0b83e653d210/content>

CEPAL (2020) Panorama Social de América Latina. 2020

(LC/PUB.2021/2-P/Rev.1), Santiago, 2021. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e3fd981b-467e-4659-a977-86d51798e0dc/content>

CEPAL (2022). La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género (LC/CRM.15/3). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/e3fd981b-467e-4659-a977-86d51798e0dc/content>

CEPAL (31 de octubre de 2023). Naciones Unidas conmemora por primera vez el Día Internacional de los Cuidados y el Apoyo. <https://www.cepal.org/es/notas/naciones-unidas-conmemora-primer-vez-dia-internacional-cuidados-apoyo>

CEPAL (2023) Primer informe sobre endeudamientos, géneros y cuidados en la Argentina: equipo de trabajo de la CEPAL y del Ministerio de Economía de la Argentina. LC/TS.2023/58. Mayo 2023. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48916-primer-informe-endeudamientos-generos-cuidados-la-argentina-equipo-trabajo-la>

CEPAL (2024). Panorama Fiscal de América Latina y El Caribe, 2024: política fiscal para enfrentar los desafíos del cambio climático. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/5b29a617-5f84-4d03-a995-a68c21be264e/content>

CEPAL y Ministerio de Economía de Argentina (2023). Primer informe sobre endeudamiento, géneros y cuidados en Argentina (LC/TS.2023/58, LC/BUE/TS.2023/5). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/92ed7d46-6381-4cf8-a048-924b3fb734de/content>

CEPAL y OIT (2019). El trabajo en condiciones de igualdad: Un análisis de los desafíos y avances en la región. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44124-el-trabajo-en-condiciones-de-igualdad-un-analisis-de-los-desafios-y-avances-en-la>

Colectiva Precarias a la Deriva (2014). *Repensar los cuidados desde una perspectiva comunitaria*. Chile: Cooperativa Desbordada.

Consejo Nacional de Política Económico y Social (2025). Política Nacional de Cuidado (Documento n.º 4143). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4143.pdf>

Coordinadora Feminista 8M (2022). Huelga general feminista. Santiago de Chile: Tiempo Robado Editoras.

Cooperativa Desbordada (2020). Economía de los cuidados y sus dimensiones afectivas. Chile.

Comisión de Desarrollo Social del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (7 de febrero de 2024). Promoción de sistemas de cuidados y apoyo para el desarrollo social (E/CN.5/2024/L.5).

Consejo de Derechos Humanos (10 de octubre de 2023). Importancia de los cuidados y el apoyo desde una perspectiva de derechos humanos (A/HRC/54/L.6/Rev.1).

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2023). El contenido y el alcance del derecho al cuidado, y su interrelación con otros derechos [Opinión consultiva y observaciones escritas solicitadas a CEPAL por el gobierno de la República Argentina]. https://corteidh.or.cr/sitios/observaciones/OC-31/13_CEPAL.pdf

Crenshaw, Kimberlé (1991a). Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241-1299.

Crenshaw, Kimberlé (1991b). Cartografiando los márgenes. Interseccionalidad, políticas identitarias, y violencia contra las mujeres de color (Trad. Raquel [Lucas] Platero y Javier Sáenz). En Raquel (Lucas) Platero (Ed.), *Intersecciones: cuerpos y sexualidades*. Barcelona: Bellaterra. <https://www.uncuyo.edu.ar/transparencia/upload/crenshaw-kimberle-cartografiando-los-margenes-1.pdf>

Cutuli, Romina; Pérez, Inés y Galarzi, Débora (2023). Derechos laborales y condiciones de contratación de trabajadoras del cuidado en hogares particulares en Argentina. Avances y desafíos en contexto de pandemia y pospandemia. En Hernández Pérez, Amanda et al. (Coords.), *Cuidados y políticas públicas* (pp. 13-73). Buenos Aires: CLACSO/ONU Mujeres.

Dalla Costa, Mariarosa y James, Selma (1973). *The power of women and the subversion of the community*. Michigan: Falling Wall Press.

Decreto 117/016 de 2016. Reglamentación de la Ley 19.353 relativo a la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). Servicio de asistentes personales para cuidados de larga duración para personas en situación de dependencia severa. 25 de abril de 2016 (Uruguay). <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/117-2016>

Decreto 428/016 de 2016. Reglamentación de la Ley 19.353 relativo a la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). Creación del Servicio de Teleasistencia Domiciliara. 27 de diciembre 2016 (Uruguay). <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/428-2016>

Decreto 427/016 de 2016. Reglamentación de la Ley 19.353 relativo a la creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). 27 de diciembre 2016 (Uruguay). <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/427-2016>

Decreto de 2023. Por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Cuidados, sus componentes, sus instancias de gobernanza, se determina la oferta de servicios del Sistema al y deroga los Decretos 2490 de 2013 y 1228 de 2022. 2023 (Colombia). https://minigualdadyequidad.gov.co/827/articulos-338243_recurso_1.pdf

Departamento Nacional de Planeación (mayo de 2023). Colombia potencia mundial de la vida (2022-2026). Bogotá. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/plan-nacional-de-desarrollo-2022-2026-colombia-potencia-mundial-de-la-vida.pdf>

Eliosoff, María Julia (2023). Apuntes para pensar una política fiscal feminista en Argentina. *Revista de Estudios y Políticas de Género*, (8), 60-80.

Equal Right Coalition (2020). El impacto Global del COVID-19 en la población LGBTI (Informe n.º 1). Grupo de Trabajo de Organizaciones de la Sociedad Civil de la ERC.

Esping Anderson, Gösta (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia: Edicions Alfons el Magnanim.

Esping Anderson, Gösta (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.

Fabiani, Beatrice (2023). Cuidando a los cuidadores: el panorama del trabajo de cuidados remunerados en América Latina y el Caribe. BID.

Falconí, Fander y Muñoz, Pabel (2012). Ecuador: De la receta del “Consenso de Washington” al posneoliberalismo. En Sebastián Mantilla y Santiago Mejía (Eds.), *Balance de la revolución ciudadana* (pp. 75-76). Quito: Planeta.

Faur, Eleonor (2024). El trabajo de cuidado comunitario: de la invisibilidad al reclamo de derecho. En Karina Batthyány, Javier A. Pineda Duque y Valentina Perrota (Coords.), *Sociedad del cuidado y políticas de la vida*. Ciudad de México: CLACSO.

Faur, Eleonor y Brovelli, Karina (2020). Cuidados y mujeres en tiempos de COVID-19. La experiencia en la Argentina. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/bfb058a7-d94b-4459-a7eb-592804730007/content>

Federici, Silvia (2017). *El patriarcado del salario. Críticas feministas al marxismo*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Fernández, María Beatriz et al. (2023). Sistema Nacional de Cuidados en Chile: consideraciones y propuestas. *Temas de Agenda Pública*, 18(167).

Fisher, B., & Tronto, J. C. (1990). Toward a feminist theory of caring. En E. K. Abel & M. K. Nelson (Eds.), *Circles of care: Work and identity in women's lives* (pp. 35–62). State University of New York Press. Fiszbein, A., Giognoli, P. I., & Aduriz, I. (2003). El impacto de la crisis argentina en el bienestar de los hogares. *Revista de la CEPAL*, 79, abril, 135–159.

- Fondo Monetario Internacional [FMI] (1999, 2001, 2003). Revisión del Artículo IV: Colombia, Argentina y Chile. <https://www.imf.org>
- Fournier, Marisa (2017). La labor de las trabajadoras comunitarias de cuidado infantil en el conurbano bonaerense ¿Una forma de subsidio de “abajo hacia arriba”? *Trabajo y Sociedad*, (28), 83-108.
- Gago, Verónica (2019). *La potencia feminista*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Global Alliance for Tax Justice et al. (2021). Enmarcando la tributación feminista. Su aplicación en Uganda. <https://globaltaxjustice.org/wp-content/uploads/2022/08/2021-06-02-Enmarcando-la-tributacion-feminista-VF-two-page.-ES-PDF.pdf>
- Gobierno de Chile (2022). *Anuncio de la creación del Sistema Nacional de Cuidados*. Ministerio de Desarrollo Social y Familia.
- Gontero, Sonia y Velásquez Pinto, Mario (2023). Trabajo doméstico remunerado en América Latina: claves para una ruta de formalización. (LC/TS.2023/82/Corr.1). CEPAL.
- Grondona, Verónica; Bidegain Ponte, Nicole y Rodríguez Enríquez, Corina (2016). Flujos financieros ilícitos que socavan la justicia de género. Friedrich Ebert Stiftung. <https://www.mpf.gob.ar/protex/files/2017/04/GenderJustice.pdf>
- Güezmes García, Ana y Vaeza, María-Noel (Coords.) (2023). Avances en materia de normativa del cuidado en América Latina y el Caribe. Hacia una sociedad del cuidado con igualdad de género. CEPAL/ONU-Mujeres. https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2023-03/S2201160_es.pdf
- Hernández Fajardo, Natalia (2022). Feminismos y luchas populares en Colombia: cuerpo-territorio y confluencia de rebeldías. En *Feminismos del Pacífico en tiempos de revuelta: Chile, Perú, Ecuador y Colombia*. Instituto Tricontinental de Investigación Social. https://thetricontinental.org/wp-content/uploads/2022/09/20220916_Cuadernos-feministas_Web-3.pdf
- Hester, Helen y Srnicek, Nick (2024). *Después del trabajo: Una historia del hogar y la lucha por el tiempo libre*. Buenos Aires: Caja Negra
- Hill Collins, Patricia (1993). Toward a new vision: Race, class, and gender as categories of analysis and connection. *Race, Sex & Class*, 1(1), 25-45
- Hill Collins, Patricia (1998). The tie that binds: race, gender, and US violence. *Ethnic and Racial Studies*, 21(5), 918-938
- Hill Collins, Patricia y Anderson, Margaret (eds.) (1992). *Race, class and gender: An anthology*. Belmont: Wadsworth Publishing.
- Himmelweit, Susan (1995). The discovery of unpaid work: the social consequences of the expansion of “Work”. *Feminist Economics*, 1(2), 1-19.
- Hochschild, A. R. (1989). *La segunda jornada: Familias trabajadoras y la revolución en el hogar*. Viking.
- Instituto Argentino de Análisis Fiscal (2024). Informe de ejecución presupuestaria de octubre 2024. https://drive.google.com/file/d/1_KZsn6LTsX08nHS2jrFhCa7c4Ke4K-Ei/view
- Larios Campos, Andrea y Méndez Santolaria, Noelia (2024). Tributación feminista: los casos de Argentina y México. Fundar/Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. <https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2024/03/Tributacion-Feminista.-Los-Casos-de-Argentina-y-Mexico.pdf>
- Latindadd (3 de marzo de 2023) Días de Acción Global: Justicia fiscal por los derechos de las mujeres. 3 de

marzo de 2023. <https://latindadd.org/justicia-fiscal/dias-de-accion-global-justicia-fiscal-por-los-derechos-de-las-mujeres/>

Ley 19.353 de 2015. Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional Integrado de Cuidados de Uruguay. Promulgada el 27 de noviembre de 2015. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19353-2015>

Ley 2.281 de 2023. Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Cuidado en Colombia. 4 de enero de 2023.

Marco Navarro, Flavia (Ed.) (2023). Lineamientos para un política pública de cuidados: Hacia un sistema nacional integral. Propuesta de la Plataforma Nacional de Corresponsabilidad Social y Pública del Cuidado. ONU Mujeres. https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2023-10/lineamientos_cuidados_-_final.pdf

Martínez Franzoni, Juliana (2007) Regímenes de bienestar en América Latina (Documento trabajo n.º 11). Fundación Carolina. <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2014/08/DT11.pdf>

Mapeos Feministas (2021). Destapar la crisis. Trabajos de cuidados en tiempos de coronavirus. (Dossier n.º 38). Instituto Tricontinental de Investigación Social.

Mapeos Feministas (2022). Imaginarios feministas contra los extractivismos. Instituto Tricontinental de Investigación Social.

Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social de Costa Rica (2021). *Política Nacional de Cuidados 2021-2031. Hacia la implementación progresiva de un Sistema de Apoyos a los Cuidados y Atención a la Dependencia*. Costa Rica: Instituto Mixto de Ayuda Social.

Ministerio de Desarrollo Social de Panamá y ONU Mujeres (2022) Territorios que cuidan: hacia la construcción de un sistema de cuidados en Panamá.

Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay (2021). Informe de avances del Sistema Nacional Integral de Cuidados (SNIC) 2021-2025.

Ministerio de Desarrollo Social y Familia y ONU Mujeres Chile (2023). Hablemos de Cuidados. Principales resultados de los diálogos ciudadanos hacia la construcción del Sistema Nacional e Integral de Cuidados. https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2023-11/doc-hablemos-de-cuidados-v4-comprimido_diana_leal.pdf

Ministerio de Hacienda de Chile (2022). Reforma tributaria: hacia un pacto fiscal por el desarrollo y la justicia social [Minuta sobre contenido del proyecto de reforma tributaria]. Disponible en: <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/documentos-reforma-tributaria>

Ministerio de Hacienda de Chile (25 de septiembre de 2024). Cámara de Diputadas y Diputados despacha a ley el proyecto de Cumplimiento de las Obligaciones Tributarias. <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/noticias/camara-de-diputadas-y-diputados-despacha-a-ley-el-proyecto-de-cumplimiento-de>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia (2022). Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social. Exposición de motivos. https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2022-08/P.L.118-2022C%20%28REFORMA%20TRIBUTARIA%29_0.pdf

Ministerio de Igualdad y Género de Colombia (2024) Programa Nacional de Cuidados. Documento técnico de formulación de programas estratégicos.

Ministerio de Obras Públicas (2023). Inversión en infraestructura del cuidado y género del Ministerio de Obras Públicas. Reporte de seguimiento del presupuesto con perspectiva de género. Años 2022 y 2023. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/reporte_inversion_en_infraestructura_del_cuidado_y_ppg_-_dnt_mop_2023.pdf

Nielfa, Gloria (2006). La regulación del trabajo femenino. Estados y sindicatos. En Isabel Morant (Dir.), *Historia de las Mujeres en España y América Latina* (Vol. 3). Madrid: Cátedra.

Ocampo, José Antonio (2004). Latin America's growth and equity frustrations during structural reforms. *World Development*, 32(5), 785-800. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2003.11.007>

OCDE (2023). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe. <https://doi.org/10.1787/5a7667d6-es>

Oficina Nacional de Estadística, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo y CEPAL (2021). Trabajo doméstico remunerado en República Dominicana: retos y desafíos en el contexto del COVID-19.

OIT (2021). El trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe, a diez años del Convenio núm. 189. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/documents/publication/wcms_828455.pdf

ONU Mujeres (2022a). Financiamiento de los sistemas integrales de cuidados. Propuestas para América Latina y el Caribe. https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2022-10/ES_Informe_FinanciamientoSistemasCuidados_25OCT2022%20v02.pdf

ONU Mujeres (2022b). Presupuestos con enfoque de género. Una hoja de ruta para su implementación desde las experiencias de América Latina. https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2023-03/Informe_PresupuestosEnfoqueGenero-ConFichas_16MAR2023.pdf

ONU Mujeres y CEPAL (2021) Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe. Elementos para su implementación. https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2021/11/HaciaConstruccionSistemaCuidados_15Nov21-v04.pdf

ONU Mujeres y CEPAL (2023). La economía del cuidado en América Latina y el Caribe: Transformando el trabajo de los cuidados para una recuperación económica inclusiva y sostenible. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/49217-la-economia-del-cuidado-en-america-latina-y-el-caribe>

ONU Mujeres; Organización Iberoamericana de Seguridad Social y OIT (2022). Acceso de las personas trabajadoras domésticas remuneradas a la seguridad social en Iberoamérica.

Olivares, Rosario y Schneider, Emilia (2021). Del mayo feminista a la huelga: la lucha por la educación no sexista. Instituto Tricontinental de Investigación Social. <https://thetricontinental.org/es/argentina/cuadernos-fem01-schroder/>

Orloff, Ann Shola (1993). Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of gender relations and welfare states. *American Sociological Review*, 58(3), 303-328.

Ouviña, Hernán y Thwaites Rey, Mabel (Comps.) (2019). *Estados en disputa. Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO/El Colectivo/ IEALC.

OXFAM y Women's Budget Group (2019). Guía rápida sobre la fiscalidad para la igualdad de género. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620629/gd-short-guide-taxation-gender-equality-070319-es.pdf;jsessionid=AA18F86F9EAC1FD5A8A4BE105DFC68BB?sequence=17>

OXFAM (2023). Survival of the richest. How we must tax the super-rich now to fight inequality. January 2023

<https://Survival of the Richest: How we must tax the super-rich now to fight inequality>

Pautassi, Laura (2007). El cuidado como un derecho humano: Un debate desde la región. CEPAL.

Pautassi, Laura (2018). El cuidado: de cuestión problematizada a derecho. Un recorrido estratégico, una agenda en construcción. En ONU Mujeres (Coord.), *El trabajo de cuidados: una cuestión de derechos humanos*

y políticas públicas (pp. 78-191). Ciudad de México. <https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Mexico/Documentos/Publicaciones/2018/05/LIBRO%20DE%20CUIDADOS.pdf>

Pazos Morán, María (2018). *Contra el patriarcado. Economía feminista para una sociedad justa y sostenible*. Pamplona: Katakarak Liburuak.

Pérez, Moira (2021). Interseccionalidad. En Susana B. Gamba y Tania Diz (Coords.), *Nuevo diccionario de estudios de género y feminismos*. Buenos Aires: Biblos.

Pérez Orozco, Amaia (2008). *Economía feminista y cuidados: Propuestas para una reorganización social*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Pérez Orozco, Amaia (2014) *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Traficantes de Sueños, Madrid. 2014

PNUD et al. (2022). Los cuidados comunitarios en América Latina y el Caribe: Una aproximación a los cuidados en los territorios. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-11/Cuidados_Comunitarios_09112022.pdf

Poder Ejecutivo Nacional (3 de mayo de 2022). Proyecto de Ley creación del Sistema Integral de Políticas de Cuidados de Argentina (SINCA). Argentina. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/06/sinca0008-pe-2022.pdf>

Razavi, Shahra (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.º 3). United Nations Research Institute for Social Development. https://www.researchgate.net/publication/237432821_The_Political_and_Social_Economy_of_Care_in_a_Development_Context_Conceptual_Issues_Research_Questions_and_Policy_Options

Rodríguez Enríquez, Corina (2008). Gastos, tributos y equidad de género. Una introducción al estudio de la política fiscal desde la perspectiva de género (Documento de Trabajo n.º 66). Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. <https://www.ciepp.org.ar/images/ciepp/docstrabajo/doc%2066.pdf>

Rodríguez Enríquez, Corina (2015). Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. *Nueva Sociedad*, (256), 30-44.

Rodríguez Enríquez, Corina y Marzonetto, Gabriela (2015). Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 4(8), 105-134.

Rosales, Luis (Coord.) (2020). Informe final de evaluación. Evaluación Programas Gubernamentales (EPG). Programa de Red de Apoyos y Cuidados. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. https://www.dipres.gob.cl/597/articles-205725_informe_final.pdf

Rosas, Carolina y Gil Araujo, Sandra (2021). Cuidado comunitario, políticas públicas y racionalidades políticas. El Estado y las trabajadoras vecinales de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. *Revista Española de Sociología*, 30(2), a32.

Sainsbury, Diane (1999). *Gender and welfare state regimes* (Ed. Diane Sainsbury). Oxford ; Oxford University Press.

Schroder Babarovic, Daniela (2022). Un feminismo contra la precarización de la vida. Trayectorias y perspectivas ante el cambio de ciclo político en Chile. En *Feminismos del Pacífico en tiempos de revuelta: Chile, Perú, Ecuador y Colombia*. Instituto Tricontinental de Investigación Social. https://thetricontinental.org/wp-content/uploads/2022/09/20220916_Cuadernos-feministas_Web-3.pdf

Scuro, Lucía; Alemany, Cecilia y Coello Cremades, Raquel (Coords.) (2022). El financiamiento de los sistemas

y políticas de cuidados en América Latina y el Caribe: aportes para una recuperación sostenible con igualdad de género (LC/TS.2022/134). CEPAL/ONU Mujeres.

Srblin, Daisy-Rose (Ed.) (2015). *Tax for our times. How the left can reinvent taxation?* Londres: Fabian Society. <https://fabians.org.uk/wp-content/uploads/2015/08/Tax-for-our-Times-July-2015-1.pdf>

Teubal, Miguel (2011). La crisis de 2001-2002 y el colapso del neoliberalismo en la Argentina. *Revista Realidad Económica*, (261).

Torres Santana, Ailynn (Ed.) (2021). *Los cuidados. Del centro de la vida al centro de la política*. Santiago de Chile: FESminismos/Friedrich Ebert Stiftung

Tronto, Joan C. (2005). Cuando la ciudadanía se cuida: una paradoja neoliberal del bienestar y la desigualdad. En Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer (Ed.), *Congreso Internacional Sare 2004 ¿Hacia que modelo de ciudadanía?* (pp. 231-253). Vitoria.

Tronto, Joan C. (2020) *¿Riesgo o cuidado?* Buenos Aires: Fundación Medifé Edita.

Vega Solís, Cristina y Martínez-Buján, Raquel (2021). El ámbito comunitario en la organización social del cuidado. *Revista Española de Sociología*, 30(2), a25.

Vega Solís, Cristina; Martínez-Buján, Raquel y Paredes Chauca, Myriam (2018). *Cuidado, comunidad y común. Extracciones, apropiaciones y sostenimiento de la vida*. Madrid: Traficantes de Sueños.

Villarreal, Pablo e Ipar, Ezequiel (2023). Las formas de la anti-política y sus causas en la coyuntura argentina pos-pandemia. *Revista Argentina de Ciencia Política*, I(30), 81-108.

Wilson, Elizabeth (1977) *Women and the Welfare State*. Routledge, 1977

Zibecchi, Carla (2022). El cuidado comunitario en Argentina en tiempos de Covid-19: prácticas preexistentes y respuestas emergentes. *Revista de Investigaciones Feministas*, 13(1), 103-114.