

Igualdad de género y sociedad del cuidado

Ana Güzmes García, Nicole Bidegain Ponte
y María Lucía Scuro

Recibido: 21/08/2023
Aceptado: 22/08/2023

Resumen

En este artículo se hace una revisión de los aportes conceptuales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a la comprensión de las desigualdades de género en América Latina y el Caribe en las últimas décadas. A través del examen de la información disponible se analiza la persistencia de la división sexual del trabajo como nudo estructural de la desigualdad de género y posteriormente se presenta la propuesta de la CEPAL de avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo y de organización de la sociedad —la sociedad del cuidado—, así como sus implicaciones para el diseño de las políticas públicas en la región.

Palabras clave

Mujeres, igualdad de género, CEPAL, adelanto de la mujer, economía del cuidado, hogares, trabajo no remunerado, cuidadores, empleo de la mujer, política social, política laboral, política fiscal, América Latina y el Caribe

Clasificación JEL

B54, I38, O54

Autoras

Ana Güzmes García es Directora de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Correo electrónico: ana.guezmes@un.org.

Nicole Bidegain Ponte es Oficial de Asuntos Sociales de la División de Asuntos de Género de la CEPAL. Correo electrónico: nicole.bidegain@un.org.

María Lucía Scuro es Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Asuntos de Género de la CEPAL. Correo electrónico: lucia.scuro@un.org.

I. Introducción

La estructura productiva de América Latina y el Caribe, por su escasa diversificación, vulnerabilidad a los choques externos y bajo aprovechamiento de las capacidades humanas, entre otras características, no favorece la superación de las desigualdades de género y una inserción laboral de las mujeres que contribuya a su autonomía económica. Por otra parte, la persistencia de la discriminación y la violencia hacia las mujeres y la sobrecarga de trabajo no remunerado operan como barreras para su participación plena en la economía y frenan la innovación y la creación de ambientes laborales más diversos y sociedades habilitantes de mayores niveles de igualdad (CEPAL, 2019 y 2022a).

El mundo y la región enfrentan un escenario de crisis en cascada: a los efectos sin precedentes que tuvo la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), se suma el agravamiento de la situación económica, social y ambiental como consecuencia de las crisis internacionales en los sectores de la salud, los cuidados, la energía, la alimentación y las finanzas. Además, los crecientes desafíos que impone el cambio climático, el elevado nivel de endeudamiento público y el aumento de la demanda de cuidados han ocasionado una pérdida masiva de empleo de las mujeres, a la vez que se ha puesto en evidencia la importancia de los cuidados para la sostenibilidad de la vida. La cascada de choques que han afectado a los países ha creado una verdadera crisis del desarrollo en la región (CEPAL, 2023a y 2023b).

América Latina y el Caribe afronta así múltiples desafíos para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) plantea que, para lograr una reactivación con transformación, es necesario aprovechar un conjunto de oportunidades para el crecimiento, la generación de empleo y el acceso de las mujeres a sectores estratégicos para la reactivación y la sostenibilidad. Estas áreas de oportunidad para la dinamización del crecimiento y la transformación incluyen la transición energética, la electromovilidad, la economía circular, el turismo sostenible, la seguridad alimentaria y el gobierno electrónico, entre otras (CEPAL, 2022d). Sin duda la igualdad de género y la plena participación de las mujeres es central en todas estas prioridades.

En esta línea, la CEPAL ha planteado un cambio paradigmático y profundamente civilizatorio: la sociedad del cuidado, que requiere una transformación profunda que reconozca los vínculos entre la economía, la sociedad y medio ambiente (CEPAL, 2022a). La sociedad del cuidado implica un nuevo estilo de desarrollo que ubica en el centro la igualdad y la sostenibilidad de la vida y del planeta, considera la ecoddependencia —o dependencia humana respecto de la naturaleza— y la interdependencia entre las personas y el cuidado como una necesidad, un trabajo y un derecho.

Esta propuesta ya es parte de la Agenda Regional de Género, el acumulado de compromisos y acuerdos que los Gobiernos de América Latina y el Caribe han alcanzado en los últimos 45 años en la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe y que muestran un claro rumbo en materia de igualdad de género y cuidados. El concepto de sociedad del cuidado se nutre de los aportes de la economía y los movimientos feministas y el paradigma del buen vivir propuesto por los Pueblos Indígenas y las poblaciones afrodescendientes de la región, así como del diálogo multilateral y constructivo con los gobiernos. En este sentido, el Compromiso de Buenos Aires (CEPAL, 2023b), aprobado en la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, que integra la Agenda Regional de Género, es un instrumento que sintetiza el compromiso y la hoja de ruta de una región que busca responder a las necesidades crecientes de cuidado de las personas y del planeta, lograr la autonomía de las mujeres en su diversidad y la igualdad de género con políticas de Estado, financiamiento suficiente, un multilateralismo renovado y un cambio de la organización de la sociedad en su conjunto.

El presente artículo “Igualdad de género y sociedad del cuidado” es parte de la edición especial de *Revista CEPAL* conmemorativa del 75° aniversario de la Comisión. Después de esta introducción, en la segunda sección se revisan los aportes conceptuales de la CEPAL a la comprensión de las desigualdades de género en América Latina y el Caribe; en la tercera se aborda la persistencia de la división sexual del trabajo como nudo estructural de la desigualdad de género; en la cuarta se presentan recomendaciones de políticas públicas para transitar a un nuevo modelo de desarrollo y organización de la sociedad, la sociedad del cuidado.

II. Aportes conceptuales de la CEPAL a la comprensión de las desigualdades de género en América Latina y el Caribe

El análisis de la desigualdad en sus múltiples dimensiones constituye uno de los pilares centrales del pensamiento de la CEPAL. Cabe destacar que las propuestas conceptuales elaboradas por la CEPAL se nutren del intercambio con los ministerios y mecanismos para el adelanto de las mujeres, así como de los aportes de la economía feminista y de especialistas en género y derechos humanos y del trabajo del sistema de las Naciones Unidas, en el marco de los diálogos intergubernamentales que tienen lugar en la Organización y con los movimientos feministas y organizaciones de mujeres de la región.

En la década de 2000, la CEPAL promovió en la región el concepto de “autonomía de las mujeres” como categoría analítica clave para la política pública. Con la creación del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), a partir de la solicitud de los Gobiernos en la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Quito en 2007, la CEPAL enfoca la mirada en la autonomía económica, física y en la toma de decisiones de las mujeres a través de la construcción de indicadores estratégicos. La autonomía de las mujeres se entiende como resultado de contar con la capacidad para tomar libremente las decisiones que afectan sus vidas en condiciones de igualdad. Para su logro se requiere, entre otras condiciones, una vida libre de violencia, el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, la participación plena en la toma de decisiones en los distintos ámbitos de la vida pública y política y el acceso a ingresos, propiedad y tiempo, sobre la base de una cultura sin patrones patriarcales y sin discriminación (CEPAL, 2023c).

En los últimos 20 años la CEPAL ha trabajado en el fortalecimiento de las capacidades de los países para la producción de información estadística en relación con la desigualdad de género y la autonomía de las mujeres. Uno de los indicadores clave que ha construido la CEPAL a través del OIG se refiere al tiempo total de trabajo, es decir, la suma del tiempo dedicado al trabajo remunerado y al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. Este indicador ha contribuido a visibilizar el tiempo como una dimensión crucial para comprender la desigualdad de género en la región y a ampliar los supuestos sobre la conceptualización de trabajo, ya que considera no solo el trabajo orientado al mercado, sino también el trabajo que realizan principalmente las mujeres en los hogares de forma no remunerada para el sostenimiento de la vida y la reproducción social.

Otros organismos del sistema de las Naciones Unidas han aportado a esta conceptualización ampliada del trabajo. Se destaca, en particular, la resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la que se amplió el alcance de las estadísticas del trabajo al reconocer la necesidad de recopilar datos sobre diferentes formas de trabajo, tanto remunerado como no remunerado (OIT, 2013).

Tras la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en 2015, la CEPAL acompañó a los países de la región, que tuvieron un papel decisivo en términos de la propuesta referente a la

igualdad de género, en la reflexión sobre dos aspectos principales. Se analizó, en primer lugar, cómo se vincula la Agenda 2030 con los compromisos asumidos en la Agenda Regional de Género y, en segundo lugar, por qué a pesar de los avances normativos todavía las brechas de género persisten en múltiples áreas.

Con respecto al primer punto, se identificó que la Agenda 2030 superaba a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y tenía Objetivos más ambiciosos, por ejemplo, reducir la desigualdad en los países y entre ellos (ODS 10) y fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible (ODS 17). El compromiso con la igualdad de género y con los derechos y el empoderamiento de las mujeres es transversal a toda la Agenda 2030. Está presente en la declaración, en los ODS y sus metas y en los medios de implementación, así como en el seguimiento y examen y en los indicadores propuestos para su medición. La Agenda 2030 incluye el Objetivo específico de lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas (ODS 5) y se establecen compromisos de forma explícita en varios de los demás Objetivos. Desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, los acuerdos que conforman la Agenda Regional de Género complementan los de la Agenda 2030 y son sinérgicos con ella, ya que contribuyen a acelerar el paso hacia el logro de la igualdad y la garantía de los derechos de las mujeres (Bidegain, 2017)¹.

Con respecto al segundo punto, se concluyó que para cerrar las brechas de implementación y alcanzar el desarrollo sostenible en 2030, era necesario superar cuatro nudos estructurales de la desigualdad de género en América Latina y el Caribe. Estos nudos son: i) la desigualdad socioeconómica y la persistencia de la pobreza; ii) los patrones culturales patriarcales discriminatorios y violentos y el predominio de la cultura del privilegio; iii) la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, y iv) la concentración del poder y las relaciones de jerarquía en el ámbito público. Para ello, con la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (aprobada en 2016) se busca superar estos nudos estructurales mediante políticas integrales en diez ejes de implementación: i) marco normativo, ii) institucionalidad, iii) participación, iv) construcción y fortalecimiento de capacidades, v) financiamiento, vi) comunicación, vii) tecnología, viii) cooperación, ix) sistemas de información y x) monitoreo, evaluación y rendición de cuentas (CEPAL, 2017).

En el período anterior a la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (celebrada en enero de 2020), la reflexión estuvo orientada a analizar las tendencias y los procesos de la globalización económica y financiera, la revolución digital y los cambios demográficos y su vínculo con la economía del cuidado y el cambio climático, así como sus principales efectos en la vida de las mujeres en un contexto económico cambiante. La pregunta era si esos escenarios económicos cambiantes profundizaban o creaban oportunidades para superar los nudos de la desigualdad.

Si bien el análisis de la economía del cuidado ha estado presente en diferentes publicaciones y documentos de posición presentados por la CEPAL en las reuniones de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010 y 2016; Bidegain y Calderón, 2018), la propuesta presentada en la XIV Conferencia articula la mirada económica de los cuidados con los desafíos de la transición demográfica (CEPAL, 2019). Se retoman los aportes realizados por la economía feminista que permiten analizar las diferentes dimensiones que alcanza el trabajo de cuidados (Daly y Lewis, 2000; Carrasco, Borderías y Torns, 2011). En el documento *La autonomía de las mujeres en escenarios*

¹ Puede destacarse que el ODS 5 incluye, entre otras, la meta de reconocer y valorar los cuidados (meta 5.4). En esta línea, la Agenda Regional de Género va más allá y propone compromisos para superar la división sexual del trabajo y promover el cuidado como un derecho. Además de la meta de asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades (meta 5.5 de la Agenda 2030), en la Agenda Regional de Género se propone construir democracias paritarias en la región. En el marco de los acuerdos aprobados en la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe no solo se reconocen los derechos reproductivos (meta 5.6 de la Agenda 2030), sino que se establecen medidas para promover y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de todas las personas sin discriminación (Bidegain, 2017).

económicos cambiantes (CEPAL, 2019), se explicita la conceptualización de la economía del cuidado para examinar las dinámicas de los cuidados insertas en el contexto de los mercados, analizar la segregación de las ocupaciones vinculadas con los cuidados, la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructura y la formulación de políticas públicas.

La economía del cuidado comprende todo el trabajo que se realiza de forma no remunerada en el seno de los hogares, así como el trabajo de cuidados que se realiza de forma remunerada en el mercado laboral. Al relacionar la manera en que las sociedades organizan el cuidado de sus miembros con el sistema económico, se vincula el concepto de cuidado al valor económico que genera (Montaño y Calderón, 2010). De este modo, el cuidado se hace visible a fin de posibilitar una mejor toma de decisiones sobre la forma de organizar los recursos y redistribuir los beneficios generados tanto en la esfera mercantil como en el seno de los hogares (CEPAL, 2019). La economía del cuidado comprende las relaciones entre el trabajo de cuidados remunerado que se realiza en el mercado laboral y el no remunerado que se realiza en los hogares. Dada la división sexual del trabajo, los sectores que componen la economía del cuidado son altamente feminizados, de modo que este es un ámbito llevado adelante mayoritariamente por el trabajo de las mujeres.

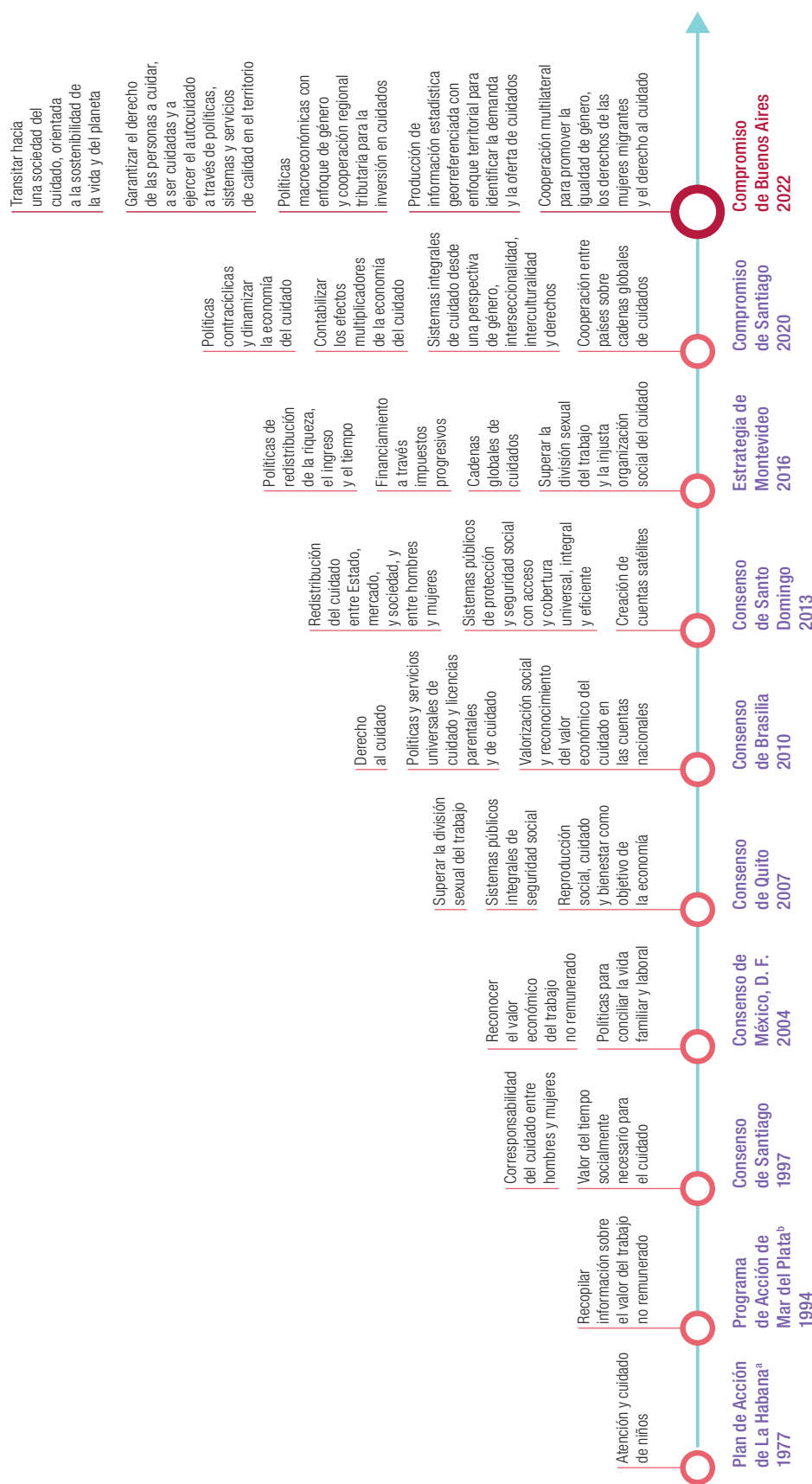
La pandemia de COVID-19 ocasionó un retroceso sin precedentes en los indicadores de autonomía de las mujeres. También puso de manifiesto la centralidad de los cuidados para el funcionamiento de las economías y la sostenibilidad de la vida. Desde 2020, la CEPAL ha propuesto un nuevo paradigma de desarrollo orientado a transitar hacia la sociedad del cuidado como horizonte y camino para una recuperación transformadora, sostenible y con igualdad. La sociedad del cuidado ubica en el centro el principio feminista de la sostenibilidad de la vida y retoma los aportes de los Pueblos Indígenas en relación con el “buen vivir”. Reconoce la interdependencia entre las personas y la centralidad de promover la igualdad de género en las dimensiones ambiental, económica y social del desarrollo sostenible. Incluye el autocuidado, el cuidado de las personas, de quienes cuidan y del planeta.

Frente a las crisis en cascada que enfrenta la región, la CEPAL ha puesto de relieve la urgencia de un cambio en el estilo del desarrollo. La narrativa de la sociedad del cuidado enmarcó los debates de la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (celebrada en noviembre de 2022) y profundiza en el análisis sobre cómo desatar los nudos estructurales de la desigualdad en la región y promover sinergias positivas entre igualdad, sostenibilidad y autonomía de las mujeres.

Cabe destacar que las propuestas conceptuales elaboradas por la CEPAL en esta área se presentan en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, uno de los órganos subsidiarios más antiguos de la Comisión, que sesiona sin interrupciones desde 1977. Este es el principal foro intergubernamental regional en el seno de las Naciones Unidas para el diálogo y las deliberaciones en torno a la igualdad de género, la autonomía y los derechos de las mujeres en la región (CEPAL, 2022b).

Las delegaciones que representan a los Estados miembros aportan al debate a partir de la reflexión sobre la práctica de la política pública, los desafíos de la institucionalidad de género y los procesos de transversalización de la perspectiva de género en el Estado. De manera progresiva, los Gobiernos de la región han aprobado una serie de acuerdos para la medición y el reconocimiento del valor económico del trabajo no remunerado y para el diseño y la implementación de políticas integrales de cuidados, al mismo tiempo que han avanzado en la consideración del cuidado como un derecho y de la importancia de la cooperación tributaria y de las políticas macroeconómicas para ampliar la inversión en los cuidados, entre otros elementos (véase el diagrama 1).

Diagrama 1 La centralidad de los cuidados en la Agenda Regional de Género



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, 45 años de Agenda Regional de Género (LC/MDM-E.2022/4/Rev.1), Santiago, 2023.

^a Se refiere al Plan de Acción Regional para la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina.

^b Se refiere al Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001.

Los debates de la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, y los acuerdos alcanzados en el Compromiso de Buenos Aires proponen transitar hacia una sociedad del cuidado, orientada a la sostenibilidad de la vida y del planeta. La propuesta de la sociedad del cuidado interpela la forma de organización social, la producción y el vínculo con el medio ambiente. Articula las acciones en el corto y el mediano plazo a diferentes escalas. Esto implica cambios en múltiples áreas. Por ejemplo, la conceptualización del derecho al cuidado incluye tres dimensiones: el derecho de las personas a cuidar, a ser cuidadas y a ejercer el autocuidado. En relación con las políticas y sistemas de cuidado, además de promover la integralidad, se pone el énfasis en la calidad de los servicios y su accesibilidad en los diferentes territorios. Asimismo, los Gobiernos ponen el foco en la necesidad de implementar políticas macroeconómicas, y en particular políticas fiscales, con un enfoque de género y promover la cooperación regional en materia tributaria a fin de contar con recursos suficientes para invertir en políticas e infraestructura de cuidados.

III. La persistencia de la división sexual del trabajo como nudo estructural de la desigualdad de género en un contexto incierto

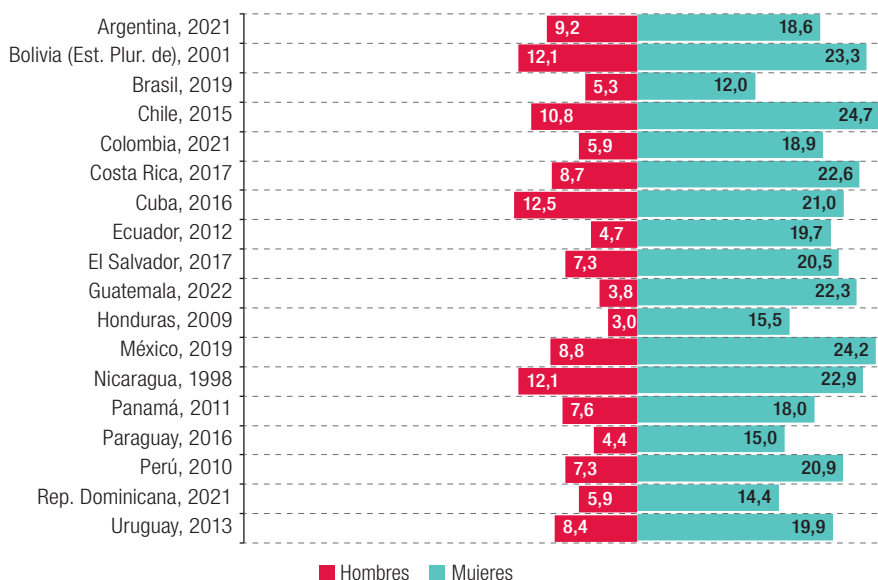
Debido a la división sexual del trabajo, las mujeres dedican casi el triple de tiempo que los hombres al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Esta situación se agudiza cuando se entrecruzan otras dimensiones, como la edad y el fenómeno del embarazo en adolescentes o de los matrimonios infantiles forzados, la pertenencia étnico-racial y las situaciones de discriminación a las personas afrodescendientes y de los Pueblos Indígenas, el estatus migratorio o los niveles de ingresos. La medición periódica del uso del tiempo, junto con variables que visibilicen estas interseccionalidades, es crucial para reconocer y analizar las desigualdades de género en términos de la carga de trabajo total (remunerado y no remunerado).

Hasta ahora, 23 países de la región han realizado al menos una medición del tiempo destinado al trabajo doméstico y de cuidados. En al menos diez países que han logrado valorizar el aporte económico del trabajo no remunerado de los hogares este valor varía entre un 15,9% y un 27,6% del PIB, y el 74% de ese aporte lo realizan las mujeres. A pesar de su relevancia a nivel económico y su contribución a la economía en general, el trabajo doméstico y de cuidados está poco valorado socialmente y no forma parte del PIB (CEPAL, 2022a). Al analizar el tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, se observa una clara tendencia en los países de la región en el sentido de que las mujeres dedican a dicho trabajo hasta una cuarta parte del tiempo de un día o una semana (25%), mientras que los hombres en ningún caso dedican más de un 12,5% de su tiempo (véase el gráfico 1).

Por otra parte, la recuperación que están teniendo las economías de la región es desigual, lo que ha profundizado las brechas laborales entre hombres y mujeres, cuyas tasas de participación económica aún presentan una diferencia de 23,7 puntos porcentuales, según datos de 2021. Si bien entre 2001 y 2019 la tasa de participación de las mujeres se incrementó 5,5 puntos porcentuales, en 2020, a raíz de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, se registró una pérdida masiva de puestos de trabajo, lo que representó un retroceso de 18 años en las tasas de participación económica de las mujeres (véase el gráfico 2).

Gráfico 1

América Latina (18 países): proporción del tiempo dedicado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, por sexo, último año con información disponible (En porcentajes)

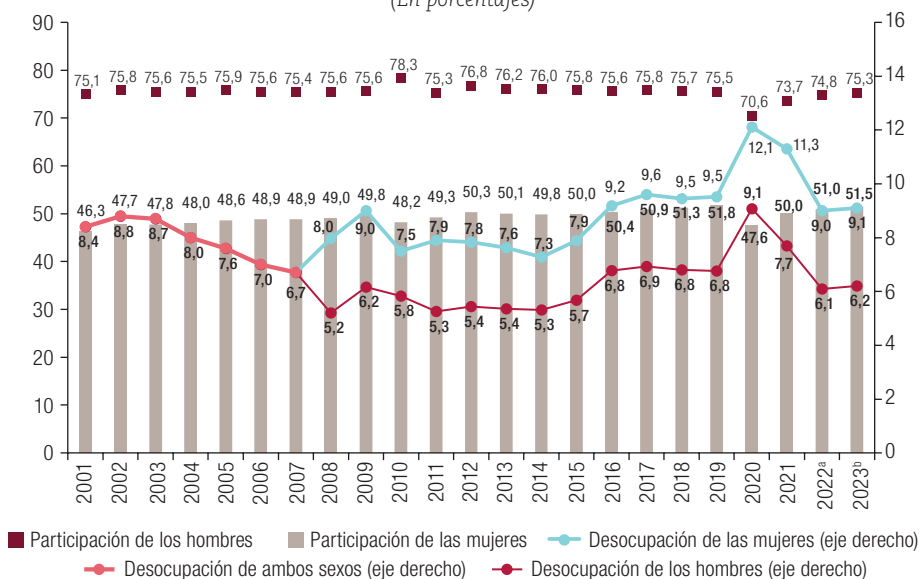


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas sobre el uso del tiempo de los respectivos países.

Nota: Corresponde al indicador 5.4.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Gráfico 2

América Latina y el Caribe (24 países): evolución de la tasa de participación y la tasa de desocupación, promedio ponderado, por sexo, 2001-2023 (En porcentajes)



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

Nota: Los países considerados son: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En las cifras de 2019 no se incluye a la República Bolivariana de Venezuela.

^a Las cifras de 2022 corresponden a estimaciones de CEPAL, *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/18-P/Rev.1), Santiago, 2023.

^b Las cifras de 2023 corresponden a proyecciones.

Los indicadores de autonomía económica de las mujeres se han deteriorado. Entre 2019 y 2021, el porcentaje de mujeres sin ingresos propios pasó de un 26,0% a un 27,8%. En el caso de los hombres, la población sin ingresos propios pasó de un 11,2% a un 12,8%. Esto indica que 1 de cada 3 mujeres no tiene ingresos propios. Para los hombres, esa proporción es 1 de cada 10. En 2020, durante la peor fase de la crisis del COVID-19, un 10,9% de las mujeres de la región recibieron como único ingreso una transferencia no contributiva del Estado. Sin transferencias, casi 4 de cada 10 mujeres no habrían contado con ingresos propios (CEPAL, 2022c).

1. El cuidado como necesidad

América Latina y el Caribe atraviesa procesos de transición demográfica que tienen impacto en la demanda y la provisión de los cuidados, lo que indiscutiblemente pone a los países frente a la urgencia de responder al cuidado de las personas y la sostenibilidad de la vida como una necesidad de la política social y económica que no puede esquivarse.

Los cambios en el empleo, los desplazamientos de las personas en los territorios, el aumento de la esperanza de vida, la incidencia de las enfermedades crónicas y el envejecimiento poblacional se traducen en un incremento de la demanda de cuidados y una reducción del tiempo y el número de personas disponibles para brindar cuidados. Esto da forma a lo que se ha denominado una “crisis de los cuidados” (Fraser, 2016; CEPAL, 2019), cuya superación se convierte en una necesidad de importancia creciente en el contexto actual. La CEPAL ha puesto de relieve que todos los países de la región se encuentran en una transición, con una creciente proporción de personas mayores, que redundará en que se intensifique la demanda de cuidados. Dentro de pocos años habrá países en que la demanda de cuidados de personas mayores superará a la demanda de cuidados de niños y niñas (CEPAL, 2022a).

En el marco de las estructuras de desigualdad y segmentación del mercado laboral, el equilibrio entre las responsabilidades del cuidado, la provisión de ingresos y la inserción laboral se torna un gran desafío para las personas en edad de trabajar. Sin un cambio en la actual organización social del cuidado, estos desafíos serán más acuciantes en el futuro, dados los procesos de transición demográfica.

2. El empleo en el sector de los cuidados

La división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado determinan que las mujeres sean las mayores responsables del trabajo no remunerado en los hogares, lo que se refleja en el mercado laboral en los sectores de la salud, la educación y el trabajo doméstico remunerado. En los tres sectores, además de la segregación, existe una amplia brecha salarial, que se amplía al adoptar un enfoque interseccional. Por otra parte, las mujeres enfrentan precarias condiciones laborales, sobre todo en el trabajo doméstico remunerado, y están subrepresentadas en los cargos directivos o ámbitos de toma de decisiones en los sectores de la educación y la salud (CEPAL, 2022a).

En el sector de la salud, las mujeres representan el 72,6% de las personas empleadas; sin embargo, las brechas salariales persisten, así como la segregación vertical. En el caso de la educación, las mujeres son el 69,6% de la fuerza laboral, pero solamente el 3,9% están en cargos directivos, frente al 5,7% en el caso de los hombres. En todos los niveles del sector existe una brecha salarial de género, aunque el cálculo sea por hora trabajada (CEPAL, 2022a).

Otro sector vinculado a la provisión de cuidados, principalmente en el hogar, es el trabajo doméstico remunerado, un sector altamente feminizado (un 90,7% de las personas empleadas en este sector son mujeres), en que los niveles de informalidad y precariedad superan el 70%. En promedio, en América Latina solamente un 24,6% de las mujeres empleadas en el trabajo doméstico remunerado cotizan o están afiliadas a algún sistema de seguridad social.

Es indispensable que la regulación de las jornadas laborales tanto de hombres como de mujeres considere la carga de cuidados de las personas que trabajan y que incluya no solo el cuidado infantil, sino también el de personas mayores y vínculos no familiares. Por otro lado, si bien el aumento de la demanda de cuidados generará nuevos empleos, se requieren previsión e inversiones para que esos nuevos puestos estén protegidos y no se creen en el marco de la precarización laboral (Baron y Scuro, 2023).

IV. La sociedad del cuidado: desafíos y oportunidades para las políticas públicas en la región

Los Estados tienen un papel clave en el sentido de impulsar los cambios necesarios para transitar hacia la sociedad del cuidado en el corto y el largo plazo. Para ello es necesario establecer nuevos pactos políticos, sociales, fiscales y ambientales a través de la participación de una amplia variedad de actores². En esta línea, es necesario implementar políticas y sistemas integrales de cuidado que fortalezcan y complementen los actuales sistemas de protección social y también se requiere llevar a cabo cambios en el ámbito laboral que permitan una mayor corresponsabilidad en materia de cuidados (CEPAL, 2022a).

1. Políticas y sistemas integrales de cuidados

Las intervenciones de política en materia de cuidados pueden categorizarse en tres áreas generales: políticas de recursos, políticas de servicios y políticas de tiempos. Estas intervenciones, cualquiera sea la forma que tomen, deben orientarse a reducir, reconocer, redistribuir y revalorar el trabajo de cuidado (OIT, 2019), y requieren necesariamente un papel activo central de los Estados, así como un fortalecimiento de sus capacidades de gestión, rectoría, fiscalización e implementación.

Como ha señalado la CEPAL, “la naturaleza compleja pero innovadora de las políticas de cuidados desde la perspectiva de género exige un enfoque intersectorial y el trabajo coordinado de diversos ministerios y sectores para cumplir a cabalidad con los objetivos que se tracen. Es fundamental que la política de cuidados permita la intervención de distintos sectores del Estado, tanto en la provisión como en la regulación de los servicios y las prestaciones. Además, el diseño y la implementación de las políticas de cuidado se enriquecerán con la participación de quienes se desempeñan en este ámbito de forma remunerada y no remunerada, así como de las propias personas que necesitan cuidados, ya sea de manera individual o nucleadas en organizaciones de representación” (CEPAL, 2022c, pág. 233). La impronta colaborativa resulta, entonces, fundamental, ya que estas políticas pueden convocar a diferentes áreas, como la infraestructura pública, la educación, la salud, la legislación laboral o los sistemas previsionales. De acuerdo con la CEPAL, “la política de cuidados exige tanto acciones articuladas orientadas a la toma de decisiones en torno a cuestiones concretas del quehacer diario, como espacios permanentes de coordinación política y técnica orientados a aunar esfuerzos intersectoriales en la consecución de los objetivos compartidos” (CEPAL, 2022c, pág. 233).

Para el diseño y la implementación de políticas públicas de cuidado, se propone atender muy especialmente a cinco criterios orientadores (véase el diagrama 2).

² La idea de impulsar pactos es clave en la producción de la CEPAL. Véase, por ejemplo, el documento del trigésimo quinto período de sesiones (CEPAL, 2014).

Diagrama 2
Criterios orientadores para el diseño y la implementación de políticas públicas de cuidado



Fuente: Elaboración propia.

La implementación de políticas de cuidado debe ir de la mano con el criterio de progresividad para alcanzar la universalidad. A su vez, la complejidad e integralidad que caracteriza el abordaje de los cuidados exige una visión intersectorial e interinstitucional para una gestión eficiente y articulada. El aspecto transversal de las políticas de cuidado hace imprescindible la coordinación institucional con claridad de competencias y de cometidos entre los distintos niveles (nacional y local) y organismos del Estado.

Promover la corresponsabilidad social y de género es otro aspecto clave de las políticas de cuidado, ya que es fundamental incidir en la distribución del trabajo de cuidados entre hombres y mujeres (corresponsabilidad de género), así como entre el Estado, el mercado, los hogares y la comunidad (corresponsabilidad social).

Además, es necesario reafirmar la importancia de contar con una mirada interseccional y que considere las características y necesidades desde los territorios. Esto implica tomar en cuenta las características demográficas, sociales, económicas y culturales en que se insertan las relaciones de cuidado. Los criterios territoriales, las características socioeconómicas y demográficas, la cobertura del sistema de protección social y la solidez de las prestaciones del sector público enmarcan la política de cuidado.

Por último, es necesario abordar la sostenibilidad financiera de las políticas de cuidado. Esta puede estar vinculada con diversos instrumentos o combinaciones variables entre ellos: modelos contributivos de seguridad social, impuestos generales o especiales destinados a los cuidados, sistemas de copago, contribuciones especiales o fondos de cuidados, contribuciones del sector privado, fondos particulares para cuidados a cargo de empresas o sindicatos, financiamiento a través del aporte de recursos del presupuesto nacional o federal y seguros individuales contra el riesgo de estar en situación de dependencia (requerir cuidados), entre otros.

2. Políticas laborales para la sociedad del cuidado

Llevar adelante modificaciones de las políticas laborales es fundamental para que el mercado no reproduzca o profundice brechas de desigualdad de género. La regulación de la extensión máxima de las jornadas de trabajo remunerado, la protección del empleo de quienes tienen personas dependientes a su cargo, las políticas regulatorias específicas en sectores de la economía del cuidado, la promoción de la inserción de mujeres en sectores históricamente masculinizados, así como el incentivo para la inserción de hombres en sectores feminizados son algunos de los aspectos que deben introducirse en el diseño de la política laboral en la región desde una perspectiva de género.

Los seguros de desempleo amplios, que alcancen a las personas que trabajan por cuenta propia o de forma independiente, entre las que se encuentran sobrerrepresentadas las mujeres, son fundamentales para evitar la precarización laboral. Contar con instrumentos que brinden beneficios oportunos y suficientes a quienes pierden el empleo permite desarrollar estrategias de búsqueda de empleos productivos, a la vez que pone límites a la expansión del empleo informal (Velásquez, 2010). Ante las medidas de confinamiento aplicadas durante la pandemia, las transferencias de ingreso para personas que trabajaban de forma independiente o informalmente fueron fundamentales a fin de evitar un retroceso aún mayor en lo referente a la autonomía económica de las mujeres.

En términos de regulación de las condiciones laborales, aún queda camino por recorrer en el diseño e implementación de las llamadas políticas de tiempo, que integran medidas como las licencias maternales, paternales y parentales y los permisos pagados para cumplir con responsabilidades familiares o las estrategias de flexibilidad horaria y de tiempo parcial por concepto de cuidados.

Las transformaciones demográficas y epidemiológicas y los cambios en los requerimientos de cuidados del conjunto de la población obligan a poner atención urgente a las condiciones en que trabajan las personas que cuidan, así como al tipo de cuidados que pueden brindar. El aumento del trabajo de cuidado, en un contexto en el que este se encuentra feminizado y poco valorado, alerta sobre el impacto que tendrá en el conjunto del mercado laboral.

3. Digitalización inclusiva para alcanzar la sociedad del cuidado

Los cambios tecnológicos se han venido produciendo a gran velocidad y sus efectos se vieron aún más acelerados por la pandemia. Sin embargo, la intersección entre la pobreza, la brecha digital y la desigualdad de género socava las oportunidades y aumenta las desigualdades derivadas de los frutos del progreso (Vaca Trigo y Valenzuela, 2022). Por ello, es fundamental promover una transformación digital incluyente, así como impulsar la creación de una canasta básica digital que potencie las habilidades para utilizar dichas tecnologías y el acceso a ellas, especialmente en el caso de las mujeres (Bércovich y Muñoz, 2022). En la ampliación del acceso a los servicios y bienes digitales se deberá priorizar a aquellas poblaciones que aún están excluidas de la conectividad y cuyos ingresos no les permiten costear el acceso a Internet y a los dispositivos necesarios, entre las que se encuentran en mayor medida las mujeres. Por otro lado, las tecnologías y los dispositivos digitales pueden contribuir a mejorar la calidad de los cuidados y el acceso a ellos, reducir la carga de trabajo y promover la independencia de quienes requieren de cuidados.

4. El cuidado del planeta en la sociedad del cuidado

La sociedad del cuidado implica reconocer el principio de ecoddependencia y reconsiderar los patrones de producción y consumo que están en la base de la crisis ambiental y climática que enfrentan la región y el mundo, de modo de transitar hacia trayectorias bajas en emisiones (CEPAL, 2022a).

Es indispensable forjar un pacto ambiental con perspectiva de género, que tome en cuenta los impactos diferenciales de los desastres y el cambio climático en las personas, los territorios, los países y las regiones. Asimismo, es necesario llevar a cabo reformas en la arquitectura financiera internacional, con especial énfasis en los países de renta media y altamente endeudados, como los países del Caribe, que son muy vulnerables al cambio climático y han acumulado elevados niveles de deuda para hacer frente no solo a los fenómenos climáticos extremos, sino también a los efectos de la degradación de la tierra. De forma complementaria, se deberían promover estrategias de acceso a servicios básicos como el agua, el mejoramiento del acceso a la vivienda, el acceso al transporte limpio y la generación

de incentivos para la reinserción laboral y la ampliación o creación de nuevas líneas de financiamiento, especialmente en el caso de aquellas poblaciones con mayor vulnerabilidad económica frente a las crisis climáticas, entre las que se encuentran en gran medida las mujeres.

5. Pactos fiscales para la sociedad del cuidado

Para avanzar hacia la sociedad del cuidado es preciso hacer frente a los principales desafíos tributarios que enfrenta la región: los bajos niveles de recaudación, los altos niveles de evasión y elusión fiscal, y la regresividad de las estructuras tributarias. Más de la mitad de la recaudación en la región se basa en impuestos indirectos, de modo que la carga recae sobre personas con menor capacidad contributiva y, por lo tanto, afecta a las mujeres, que están sobrerrepresentadas entre las personas de ingresos bajos y en situación de pobreza. Estos factores también repercuten en la falta de financiamiento para hacer frente a las desigualdades de género y la demanda creciente de cuidados.

Por ello es clave impulsar nuevos pactos fiscales redistributivos y con enfoque de género que, a través de formas innovadoras de recaudación, permitan invertir en infraestructura para el cuidado y políticas que viabilicen el acceso a servicios de calidad y prestaciones de cuidado.

En el Compromiso de Buenos Aires, los Gobiernos de la región acordaron “fortalecer la cooperación regional para combatir la evasión y la elusión fiscales y los flujos financieros ilícitos, y mejorar la recaudación fiscal de los grupos que concentran los niveles más altos de ingreso y riqueza [...] y así disponer de más recursos para las políticas de igualdad de género, incluidas las políticas y los sistemas de cuidados” (CEPAL, 2023b, párr. 29). La implementación de este compromiso sería una gran oportunidad para avanzar hacia la sociedad del cuidado, ya que combina tres elementos principales. En primer lugar, se reconoce la dimensión internacional de la movilización de recursos, al enfatizarse la necesidad de fortalecer el multilateralismo y pasar de la competencia tributaria a la cooperación tributaria entre los países. En segundo lugar, se presta una atención especial a la ampliación de la base tributaria por medios progresivos, lo que también contribuye a la igualdad de género, ya que en los países de la región las mujeres están sobrerrepresentadas en los quintiles de bajos ingresos y en las microempresas y pequeñas empresas, y subrepresentadas en los quintiles altos de la distribución del ingreso. En tercer lugar, se hace un llamado a asignar esos recursos para reducir la brecha de financiamiento de las políticas de género y, en particular, de las políticas y los sistemas de cuidados. Cabe destacar que, adicionalmente, es fundamental contar con información transparente sobre todos los instrumentos e incentivos fiscales y los tratamientos tributarios preferenciales para poder evaluarlos y analizar su impacto distributivo y su contribución a la igualdad de género.

Para avanzar hacia la sociedad del cuidado se requiere impulsar pactos fiscales a fin de que contribuyan, por un lado, a financiar servicios públicos de calidad y, por el otro, a asegurar la sostenibilidad financiera de las políticas. Un pacto fiscal debe promover una fiscalidad progresiva que dé sustento a una inversión que viabilice el goce de derechos de las mujeres y la igualdad de género. De esta forma, la implementación de políticas de género y su sostenibilidad son requisitos interdependientes para reducir las desigualdades en la región, en términos tanto de ingresos como de distribución del tiempo dedicado al trabajo y a las tareas domésticas y de cuidado entre hombres y mujeres.

Por tanto, la propuesta de la sociedad del cuidado ofrece una oportunidad para reconsiderar los desafíos estructurales del desarrollo y de la desigualdad de género de la región con una mirada al futuro. Implica pensar los cuidados no solo como un sector dinamizador de la economía, sino como un eje para reorganizar las sociedades según los principios de igualdad de género y sostenibilidad. Esta innovación conceptual, que fue acogida por diferentes actores en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, contribuye a posicionar a la CEPAL, 75 años después de su creación, como un centro de pensamiento y de debate orientado a las políticas públicas para acelerar el paso a la igualdad sustantiva y el desarrollo sostenible en la región. Frente a los escenarios

desafiantes y la incertidumbre del futuro, la sociedad del cuidado es una propuesta civilizatoria para el buen vivir de todas las personas en los territorios, con solidaridad y asociaciones mundiales, regionales, nacionales y locales con objetivos compartidos, que se centran en primer lugar en el cuidado de las personas y la protección del planeta.

Bibliografía

- Baron, C. y L. Scuro (2023), “Los nudos estructurales de la desigualdad de género y los desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro del trabajo”, *Desigualdades, inclusión laboral y futuro del trabajo en América Latina*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/63), M. Huepe (ed.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bércovich, N. y M. Muñoz (2022), “Rutas y desafíos para cerrar las brechas de género en materia de habilidades digitales”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/73), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bidegain, N. (2017), “La Agenda 2030 y la Agenda Regional de Género: sinergias para la igualdad en América Latina y el Caribe”, *serie Asuntos de Género*, N° 143 (LC/TS.2017/7/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bidegain, N. y C. Calderón (comps.) (2018), *Los cuidados en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2007-2018*, Páginas Selectas de la CEPAL, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Carrasco, C., C. Borderías y T. Torns (2011), “El trabajo de cuidados: antecedentes históricos y debates actuales”, *El trabajo de cuidados: historia, teoría y políticas*, C. Carrasco, C. Borderías y T. Torns (eds.), Madrid, Los Libros de la Catarata.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración* (LC/FDS.6/3/Rev.1), Santiago.
- (2023b), *Compromiso de Buenos Aires* (LC/CRM.15/6/Rev.1), Santiago.
- (2023c), “Autonomías”, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <https://oig.cepal.org/es/autonomias-0>.
- (2022a), *La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género* (LC/CRM.15/3), Santiago.
- (2022b), *45 años de Agenda Regional de Género* (LC/MDM-E.2022/4), Santiago.
- (2022c), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- (2022d), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- (2019), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago.
- (2017), *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5), Santiago.
- (2016), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago.
- (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2010), *¿Qué Estado para qué igualdad?* (LC/G.2450/Rev.1), Santiago.
- Daly, M. y J. Lewis (2000), “The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states”, *The British Journal of Sociology*, vol. 51, N° 2, junio.
- Fraser, N. (2016), “Capitalism’s crisis of care”, *Dissent*, vol. 63, N° 4.
- Montaño, S. y C. Calderón (coords.) (2010), *El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo*, Cuadernos de la CEPAL, N° 94 (LC/G.2454-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2019), *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*, Ginebra.
- (2013), “Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo”, aprobada en la XIX Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo.
- Vaca Trigo, I. y M. E. Valenzuela (2022), “Digitalización de las mujeres en América Latina y el Caribe: acción urgente para una recuperación transformadora y con igualdad”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/79), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Velásquez, M. (2010), “Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 99 (LC/L.3144-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).