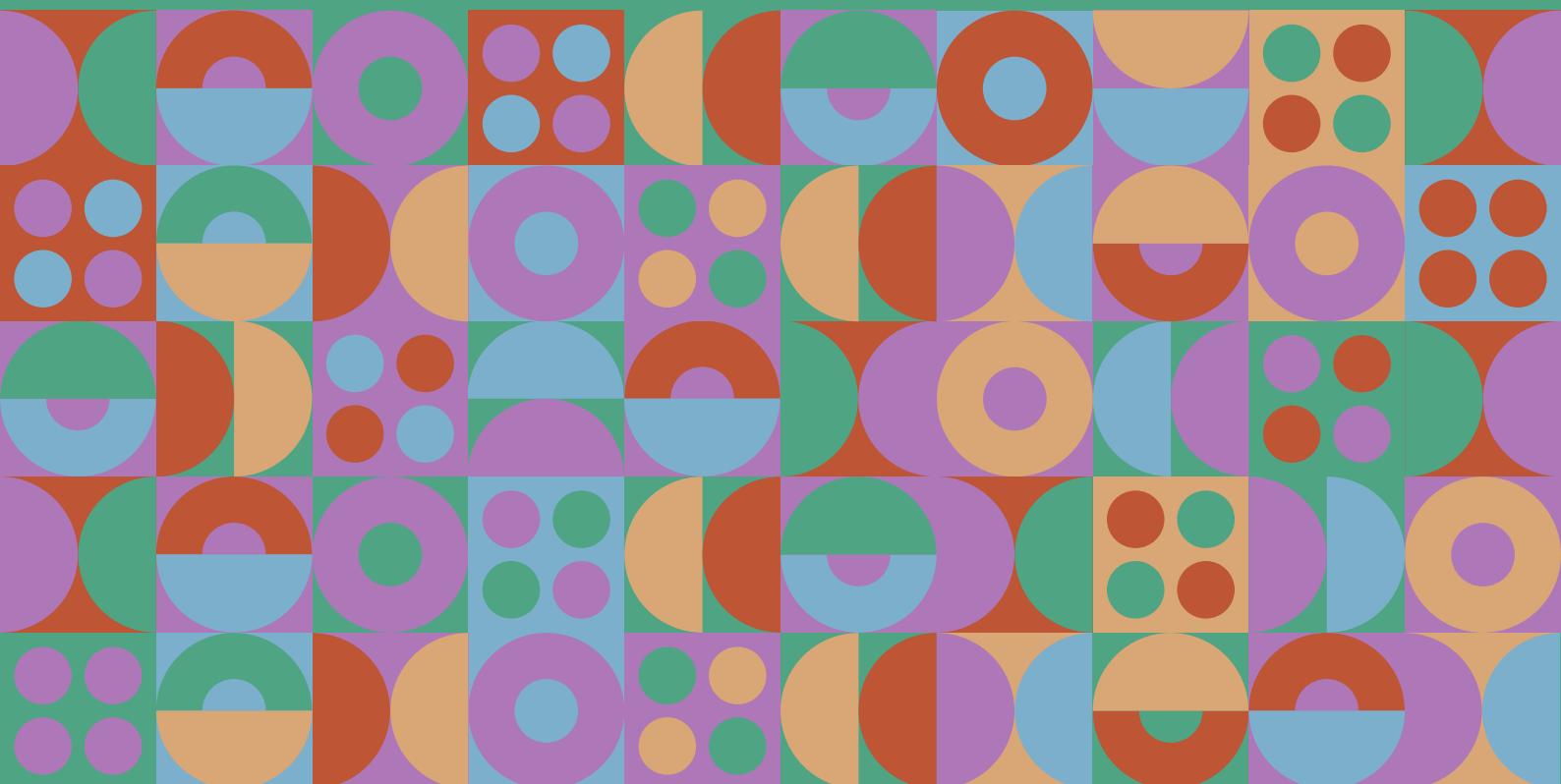


La vida en el centro: desafíos hacia sociedades de cuidado

Norma Sanchís y Jazmín Bergel Varela (compilación)



Sanchís, Norma

La vida en el centro: desafíos hacia sociedades de cuidado /

Norma Sanchís; Jazmín Bergel Varela; compilación de Norma Sanchís; Jazmín Bergel Varela.

1^a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: A Lola Mora, 2023.

306 p.; 21x 29,7 cm.

ISBN 978-631-90081-0-4

1. Discriminación Basada en el Género. 2. División del Trabajo Basado en el Género. 3. Estudios de Género.

I. Bergel Varela, Jazmín. II. Título.

CDD 305.409

La vida en el centro: desafíos hacia sociedades de cuidado

Norma Sanchís y Jazmín Bergel Varela (compiladoras)

Diseño: Sara Paoletti

Traducción: Diego Iturriza

Colaboración: Carla Maglio

Este libro integra el Proyecto desarrollado por la Red de Género y Comercio “Repensar las políticas macroeconómicas desde la vida cotidiana de las mujeres”, apoyado por el Programa Liderando desde el Sur, del Fondo de Mujeres del Sur.

Asociación
LolaMora
Investigación y Capacitación para la Acción

 **RED DE
GÉNERO Y
COMERCIO**

 **FONDO DE
MUJERES
DEL SUR**

 **Repensar las
políticas económicas
desde la vida cotidiana
de las mujeres**

reddegeneroycomercio@gmail.com

FB: Red de Género y Comercio

<https://www.generoycomercio.net/>



ÍNDICE

Introducción	4
Cuidados: nudos a desentrañar. Noma Sanchís y Jazmín Bergel.....	5
Eje 1. Cuidados y macroeconomía	25
Los cuidados desde una perspectiva feminista.	
Aportes para el debate. Alma Espino y Mayra Fernández Ripa	26
La política macroeconómica y las mujeres. Isabela Callegari.....	44
Los Tratados de libre comercio (TLCs) y las políticas de cuidado.	
Graciela Rodríguez	63
El cuidado en la protección social. Los desafíos de su incorporación.	
Verónica Serafini	87
Endeudamiento y cuidados en Brasil. Marina Cortez	102
En las calles y en las políticas públicas. Apuntes feministas sobre la vinculación entre deudas y trabajo reproductivo. Lucía Cavallero.....	126
Eje 2. ¿Estado cuidador?	
Potencialidades y limitaciones de las políticas públicas	142
Cuidados y democracia. Viviana Piñeiro y Patricia Cossani.....	143
El Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) en Uruguay desde la perspectiva de género y su vinculación con el reconocimiento y la valoración del trabajo no remunerado.. Anainés Zignago	160
El cuidado más allá de las políticas de cuidado.	
Florencia Cascardo y Gisel Trebotic	180
Eje 3. ¿Dónde se cuida? Espacios y territorios	199
Espacios comunitarios de cuidados en el Gran Buenos Aires: un entramado público-social basado en el trabajo femenino.	
Adriana Rofman y Marisa Fournier	200
Experiencias y desafíos en el abordaje de los cuidados comunitarios en contextos rurales.. Alfonsina Alberti.....	223
Cuidar en el encierro. Las tareas de cuidado de las mujeres en prisión domiciliaria. María Hereñú y Macarena Fernández Hoffman	240
Eje 4. Las trabajadoras de cuidados	252
Brasil muestra su rostro: cuidadoras y trabajadoras domésticas en tiempos de pandemia. Hildete Pereira de Melo, Lucilene Morandi e Isabela Duarte Kelly	253
Entre la distopía y la utopía: alianzas en pos de consensos superpuestos para una economía del cuidado. Marina Durano.....	274
Epílogo	291
Los cuidados al centro: del Compromiso Buenos Aires a la acción.	
Marita Perceval y Mariana Rulli	292

INTRODUCCIÓN

Cuidados: nudos a desentrañar

INTRODUCCIÓN

Cuidados: nudos a desentrañar

Norma Sanchís¹ y Jazmín Bergel Varela²

Situar en el horizonte de la agenda feminista la construcción de una Sociedad de Cuidados tal como propusieron a los gobiernos de América Latina y el Caribe, la CEPAL y ONU Mujeres en la XV Conferencia Regional de la Mujer (Buenos Aires, 2022), no es un simple enunciado retórico. Más bien implica proponer cambios estructurales en muchos órdenes de la vida y, sobre todo, desafiar poderes económicos y políticos consolidados en la región. Esta propuesta puede parecer desmesurada y por tanto desecharla tras planteos más realistas, pero también puede configurarse como una utopía que, como diría Eduardo Galeano, “sirve para caminar”.

La reflexión y propuestas sobre estereotipos de género, trabajo remunerado y no remunerado, cuidados y sostenibilidad de la vida requieren considerar los entornos sociales, culturales y económicos en un momento histórico determinado. En los últimos años, desde el feminismo se ha ampliado y profundizado la consideración de los cuidados penetrando ámbitos académicos, movimientos sociales, instituciones de gobierno y organismos internacionales. Sin embargo, los avances son lentos por los obstáculos de distinto orden que configuran nudos que requieren ser desentrañados. Para eso, resulta imprescindible adentrarse en esos nudos, conocer sus configuraciones, reflexionar sobre sus alcances y evaluar las posibilidades de desarmarlos o cuando menos, aflojarlos.

Un primer nudo se relaciona con el impacto de las políticas económicas y los relatos concomitantes sobre las condiciones materiales y la subjetividad que produce el neoliberalismo. Otro nudo son las concepciones en el imaginario social sobre los cuidados que naturalizan la distribución de respon-



1. Socióloga e investigadora feminista. Directora de la Asociación Lola Mora e integrante de la Red de Género y Comercio.

2. Socióloga y activista feminista. Integrante de la Asociación Lola Mora.

sabilidades sobre el cuidar. Un tercer nudo se vincula con el rol del Estado, sus potencialidades y limitaciones para dar respuestas equitativas y eficaces para la sostenibilidad de la vida, en diálogo con otras dimensiones, particularmente la gestión colaborativa y en común de iniciativas que se fortalecen en momentos de crisis. A continuación, desarrollamos más ampliamente cada uno de estos nudos problemáticos.

1. Hacia una sociedad de cuidado... ¿en un contexto neoliberal?

En la actual etapa histórica la hegemonía del neoliberalismo se identifica con determinadas políticas económicas. Frente a las recurrentes crisis de las economías latinoamericanas, con períodos de reducción del crecimiento, de sobreendeudamiento, de déficit comercial o ante los procesos inflacionarios, la receta de la economía ortodoxa es lograr el equilibrio fiscal a través de políticas que se traducen en la retracción de la inversión social. Así, en los reiterados ciclos recesivos en América Latina, el “ajuste” o “austeridad” son justificados desde la economía neoclásica y son promovidas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial como única vía de salida, incluyendo la reducción de salarios, precios e inversión social y priorizando la sostenibilidad fiscal y de la deuda por sobre la sostenibilidad de la vida (Serafini, 2021).

La reducción del gasto impacta sobre las condiciones del empleo y también sobre la oferta pública de los servicios esenciales, como salud, educación y seguridad social, muchos de ellos proclives a ser privatizados. Ambas vías trasladan la crisis económica a las familias y afectan particularmente a las mujeres por sus roles asignados en la reproducción social, de la cual son las principales responsables. Estas políticas no impactan del mismo modo a los distintos estratos de ingreso, recayendo su mayor peso en los hogares más pobres y profundizando la desigualdad social.

Así, el ajuste de la inversión social amenaza la garantía de derechos en países con profundas desigualdades e insuficientes sistemas de protección social de su población. Los intentos de equilibrar las economías van acompañados de inestabilidad, conflicto y tensiones sociales y de género.

A partir de los 2000, distintas voces desde el feminismo llamaron la atención sobre el modo en el que la crisis de reproducción social, agudizada en las últimas décadas, se asociaba a tres fenómenos interrelacionados: debilitamiento de las políticas sociales, deterioro del empleo e intensificación de la presencia de mujeres en mercados laborales precarizados con un efecto

paradojal en el aumento de la carga de cuidados en los hogares (Vega Solís, 2018). Esta dinámica ha promovido un ciclo creciente de visibilidad, perspectiva crítica, desarrollo de estudios y elaboración de argumentaciones sobre el aporte no remunerado de las mujeres en las tareas domésticas y de cuidados.

Se desarrollan así dos tendencias encontradas: desde los organismos internacionales, la recomendación de implementar medidas económicas destinadas a lograr equilibrio fiscal y desendeudamiento. Desde la perspectiva de la vida cotidiana, se fortalece la demanda de políticas sociales que alivien la carga de los hogares y viabilicen la participación de las mujeres en el mercado laboral en condiciones más equitativas.

Pero las políticas sociales adquieren un carácter prebendario negativo desde una matriz cultural neoliberal. En efecto, en este enfoque se plantea un antagonismo entre la meritocracia y la prebenda. Paula Canelo (2022) lo analiza respecto del gobierno de Cambiemos en Argentina (2015-2019), que promovió una valoración positiva de la meritocracia como un criterio de justicia, en tanto la prebenda se asentaba en un criterio inmoral de distribución y de apropiación de los bienes de la sociedad: recibir algún subsidio estatal, percibir un salario “por encima de las propias posibilidades”, o el acceso a estudios universitarios para los sectores de bajos ingresos, eran circunstancias que no permitían comprobar el mérito individual ni el sacrificio, sino que, por el contrario, se apropiaban indebidamente de esfuerzos de otros, más merecedores.

En esta contradicción, ¿cómo encaja la perspectiva optimista de avanzar hacia sociedades de cuidado con impactos positivos en la equidad social y de género y la ampliación de derechos?

Por otro lado, si bien el impacto negativo de las políticas de equilibrio fiscal y las privatizaciones sobre la equidad y los cuidados es indudable, no son los únicos obstáculos que se derivan de la hegemonía neoliberal para enfrentar el desafío de construir sociedades de cuidado. Porque el neoliberalismo no se limita a una estrategia económica, sino que también configura un sistema político y una matriz cultural que moldea subjetividades y condiciona relaciones sociales.

Susana Murillo (2012) iluminó las vías a través de las cuales este entorno implica profundas marcas y modulaciones en las subjetividades individuales y colectivas. En efecto, para muchas personas los valores y aspiraciones predominantes configuran un modo de estar en sociedad en una permanente situación de competencia, de incertidumbre e inseguridad y sobre todo, en

un estado de aislamiento, de cuidado de sí mismo, de despreocupación por lxs otrxs, siempre potencialmente amenazantes. Esta inseguridad genera un malestar que se expresa muchas veces en violencia social, irritabilidad y agresión frente a lo que es vivido como amenaza para ejercer la libertad individual. Una libertad que requiere combatir cualquier obstáculo que se interponga a las propias apetencias y deseos. Las expresiones extremas de este malestar son las masacres masivas, los linchamientos colectivos, que promueven y justifican en algunos países el uso defensivo de armas, cuya propagación genera aún más violencia.

En situaciones menos extremas, el modo de ser social para amplias capas de la población se asienta en la capacidad de "hacerse a sí mismo". Es el modelo del emprendedorismo como promesa para acceder a una escalada meritocrática que justifica un determinado lugar social del que se es merecedor por la habilidad personal y el esfuerzo propio (Murillo, 2011). En oposición a este derrotero, y desdeñando enfoques de la economía política, la pobreza se concibe como resultado de la incapacidad o desidia individual para gestionar de manera más productiva y redituable el propio destino.

La cultura neoliberal y los dispositivos políticos y comunicacionales coherentes que la consolidan permiten moldear un sentido común capaz de naturalizar las jerarquías y desigualdades, en tanto condición social inevitable, y otorgar reconocimiento de méritos aun donde estos no existen, inclusive soslayando conductas fraudulentas o prebendarias.

La combinación sistémica del neoliberalismo político, cultural y económico –aunque con vertientes geográficas particulares y adaptaciones flexibles, pero con rasgos similares– parece garantizar una hegemonía global difícil de revertir, que diluye ilusiones de rumbos postneoliberales³ que se formulaban en los primeros años del presente siglo.

Sin embargo, como en todo proceso histórico, el decurso no es lineal ni el sometimiento es totalmente pasivo: el presente evidencia algunas disruptio-nes y desvíos.

Por un lado, las crisis económicas, sanitarias, así como las guerras, producen desacoplos. El neoliberalismo como toda cultura, intenta reacomodarse y se modifica con renovados intentos de dominio frente a las rupturas traumáti-

■

3. A partir de 2001 se inicia el Foro Social Mundial en Porto Alegre que convoca a movimientos sociales y actores globales progresistas con la consigna de "Otro Mundo es Posible".

cas y las rebeldías (Murillo, 2012).

Por otro lado, sectores excluidos, descartados, discriminados luchan por sus derechos y celebran acciones colaborativas y reciprocidades de cuidados. A partir de los años 80 y en los comienzos de siglo en forma itinerante a través de las geografías latinoamericanas, se manifestaron oposiciones y alternativas colectivas que lograron superar el individualismo y el cuidado ensimismado. Los movimientos feministas se dinamizaron y fortalecieron aunando rebeldías en procura de sus demandas postergadas (Gago, 2019).

Tras el período de arrasamiento neoliberal en los 90, el presente siglo abrió paso en América Latina a iniciativas más proclives a subsanar heridas en sociedades no sólo atravesadas por el despojo y el abandono sino también habitadas por diversas experiencias de autoorganización en la precariedad, que consolidaron importantes lazos de sostenimiento social y gestión colectiva de recursos limitados (Aguirre Salas, 2018).

La respuesta neoliberal fue aliarse con sectores conservadores ante la indudable potencia que adquirieron en etapas recientes las expresiones del feminismo. También recurrió a las fuerzas represivas cuando se trató de contener la revuelta social de movimientos contestatarios más confrontativos.

La ineludible necesidad de interconexión entre la macro política y sus expresiones en la vida cotidiana abren espacio para cuestionar políticas y medidas aisladas de protección social y servicios de cuidado estatales, desconectadas de intervenciones más estructurales que promuevan la distribución justa y equitativa. Las respuestas paliativas desconectadas de las políticas estructurales configuran un “care washing” poco sostenible.

La solidez y persistencia de la iniciativa colectiva y la demanda social con gobiernos receptivos dispuestos a contrapesar la hegemonía neoliberal es una vía para avanzar hacia formas de cuidado colectivo auténticas y con densidad social que contribuyan a la construcción de nuevos paradigmas.

2. Un imaginario persistente sobre cuidados

Pese a la envergadura de los esfuerzos y las múltiples acciones que implica el cuidado de las personas y del ambiente en que estas se desarrollan, la reproducción de la vida se ubica en los márgenes de la escena social, donde tienen centralidad el mercado, la economía y la política. Incluso resulta difícil transmitir en una relación coloquial los alcances del término cuidados: no está conceptualizado en toda su dimensión y relevancia.

En Argentina, como en el resto de América Latina, la responsabilidad de los cuidados para el sostenimiento de la vida recae en las familias y sobre todo en las mujeres a través de su trabajo no remunerado y no reconocido, en tanto se realiza en buena medida por afuera del mercado. Y en caso de contratación, se lo considera un trabajo informal y de baja calificación con escasa remuneración.

En la medida que los cuidados se sitúan como marginales al mercado, también se desconoce su capacidad de crear valor y su contribución a la economía, situándolos en otro orden diferente del económico, caracterizados como relaciones afectivas del entorno privado - doméstico - familiar.

Este imaginario social, que es otro nudo a deshacer, tampoco da cuenta de la diversidad de familias, sino que más bien –en relación con los cuidados– se configura un estereotipo de familia nuclear, biparental, heterosexual, en un ámbito urbano y en una vivienda diferenciada que limita un espacio doméstico-privado separado de la exterioridad pública. Así, tampoco se contemplan los diversos entornos de hábitat en que los cuidados se tramitan, ni los espacios de intersección público-privados en que se configura el vecindario o la interacción comunitaria.

La división de ámbitos público-privado está estrechamente asociada a la construcción de estereotipos sexuales. Esta división estaba más diluida en la etapa preindustrial que analiza Silvia Federici (2010), donde las familias extendidas contribuían para la reproducción y para la producción como aportes a la economía local. Cuando la producción se traslada a las fábricas como espacio del trabajo masculino remunerado, se produce la división de ámbitos a partir del cual las mujeres quedan asignadas al entorno doméstico y se produce la apropiación de su trabajo reproductivo. La esfera doméstica pasa a ser el espacio privilegiado para realizar los cuidados indispensables para la reproducción humana, para la reproducción social y para la creación de fuerza de trabajo, pero no es reconocida ni valorada por el capital.

Esta privatización de los cuidados constituye el instrumento donde se asienta la desigualdad y se construye la oposición entre las familias-madres que tienen capacidad cuidadora, que pueden acceder a cuidados de calidad como merecimiento de su dedicación y esfuerzo versus aquellas con incapacidad o desamor para cuidar a otrxs.

Por otro lado, el imaginario de cuidar se asienta en una dicotomía entre una persona autónoma/suficiente y otra carente/dependiente, en una relación

desbalanceada y jerárquica. Si bien en situaciones extremas de vulnerabilidad esto es inevitable, las relaciones inequitativas se extienden a diversas circunstancias y etapas de la vida cercenando la autonomía y debilitando la autoestima de personas potencialmente autosuficientes. El confinamiento en la esfera privada de las cuestiones relativas al cuidado ha sido una maniobra para sostener la ficción de que el ciudadano es un individuo autónomo y autosuficiente, afirma María Jesús Izquierdo (2004). Al mismo tiempo, este imaginario binario entre quienes necesitan o no cuidados, invisibiliza la precariedad y vulnerabilidad intrínsecas en la condición humana (Pérez Orozco, 2014). La interdependencia de la humanidad, el hecho de que todas las personas necesitamos de cuidados a lo largo de nuestra vida aunque con distintas intensidades y modalidades, se puso de manifiesto durante la pandemia de COVID-19 bajo la idea de fragilidad y de que “nadie se salva solx”, pero que rápidamente fue olvidada con la vuelta de la “normalidad”.

En oposición a estas concepciones, la teoría feminista y la economía feminista han rechazado la dicotomía dependencia – autonomía en la relación de cuidados, resaltando las relaciones de interdependencia y necesidad recíproca de diversas formas y calidades de cuidado que se reciben y se dan entre las personas en la vida en sociedad. Así, se diluye el imaginario de poder que rodea a quien cuida y de impotencia de quien los recibe. Se trata de reemplazar la idea de relaciones de oposición por relaciones de complementariedad y reciprocidad. Esta perspectiva confronta de alguna manera los estereotipos rígidos y estructurados de la madre cuidadora para pensarla también como necesitada y receptora de cuidados.

Asimismo, se ha develado la relevancia social y el valor económico de los cuidados en tanto reproducción de la vida y de la fuerza de trabajo sobre la que se asienta el funcionamiento del mercado. En estimaciones hechas para Argentina⁴, se evalúa que el aporte del trabajo no remunerado de cuidados asciende al 15,9% del PBI y la Cepal menciona estimaciones⁵ en diversos países que llegan al 27,6% del PBI; el 70% de esos aportes son hechos por mujeres.

Cuestionando el mito de la familia nuclear y de la maternidad como paradigma de los cuidados, hemos señalado (Sanchís, 2020) que las periferias urbanas,



4. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-direccion-de-economia-igualdad-y-genero-presento-el-informe-los-cuidados-un-sector#:~:text=%E2%80%9CLas%20tareas%20dom%C3%A9sticas%20y%20de,las%20mujeres%20de%20manera%20gratuita>

5. <https://www.cepal.org/es/notas/la-sociedad-cuidado-un-horizonte-recuperacion-sostenible-igualdad-genero>

los enclaves urbanos marginales y los ámbitos rurales configuran un panorama más heterogéneo donde persisten familias extendidas, nucleamientos vecinales de parentesco o nacionalidad, con límites del hogar familiar más flexibles que lo aproximan a los espacios comunitarios o barriales.

Estos espacios propician diluir las barreras y jerarquías entre lo público y lo privado en la medida que comparten rasgos de ambas esferas que invitan a repensar las concepciones corrientes referidas al cuidado, poniendo en cuestión la perspectiva privatizadora de los cuidados y el ámbito intramuros de los hogares como última instancia responsable de la reproducción social.

Como es posible constatar en nuestra región, los escenarios comunitarios y los lazos de vecindad se amplían en etapas de crisis de la reproducción y de amenazas a la sostenibilidad de la vida. En esas circunstancias los cuidados se expanden más allá del ámbito privado, familiar y femenino para asumir formas de responsabilidad colectiva. En su análisis desde una perspectiva feminista, Federici (2013) señala que las mujeres, en tanto principales responsables del trabajo reproductivo, históricamente han dado respuestas colectivas y han defendido los recursos comunes.

La actividad colectiva, si bien se asienta en roles tradicionalmente femeninos, permite romper con el aislamiento que caracteriza el ámbito doméstico, creando lazos solidarios y cierto reconocimiento público. Aunque el principal motor es la necesidad y no un convencimiento político previo, las mujeres de diversas latitudes en América Latina recogen costumbres ancestrales y se asocian a las luchas por una reproducción ampliada, que se expresan en ollas populares, ferias locales, o cooperativas.

3. El rol del Estado

El abordaje de los cuidados en América Latina está centrado en la unidad familiar y, como queda demostrado a través de las encuestas de uso del tiempo, la responsabilidad recae desproporcionadamente en las mujeres. En una región caracterizada por la desigualdad, la distancia social se hace evidente y se profundiza cuando se trata de la provisión de cuidados necesarios para la reproducción de la vida. Así, en los hogares de mayores ingresos los arreglos de cuidado se complementan con contrataciones (de personas o instituciones) o compras (de bienes o servicios) en el mercado, pero se registran serios baches entre sectores con bajos ingresos. Para amplias capas de ingresos medios el acceso a las propuestas del mercado puede ser fluctuante e inestable, dependiendo de la situación económica general. Así, los

cuidados privatizados se tramitan entre cauces de relaciones familiares o mercantilizadas no exentas de tensión cuando de un lado o del otro las prestaciones fallan.

Frente a las carencias e insuficiencias, se vuelcan las demandas hacia el Estado, con expectativas de políticas de cuidados que garanticen servicios públicos de calidad y con amplia cobertura. En años recientes se comienza a formular propuestas de sistemas estatales integrales que abarquen la mayor parte de las necesidades de niñeces, personas con discapacidad y adultos mayores dependientes. Sectores de los movimientos sociales y feministas amplían las demandas hacia intervenciones estatales sustantivas capaces de reconocer el trabajo no remunerado de las mujeres, de propiciar una distribución más justa del uso del tiempo, de perseguir justicia social y económica que desafíe jerarquías, de equilibrar las desigualdades de género.

Pero ¿es lógico poner tantas expectativas en el rol del Estado? Y además, ¿es deseable una intervención pública tan amplia en temáticas que abarcan dimensiones tan diversas, incluyendo niveles de afectividad y subjetividad? Estos dilemas no dejan de ser motivo de controversias. Los debates se amplían desde perspectivas que cuestionan la clasificación binaria entre una lógica privatizadora de los cuidados vía la familia o el mercado por un lado y la acción estatal por el otro.

En efecto, las corrientes neoliberales y las recomendaciones de los organismos internacionales proponen la reducción del Estado, el recorte del gasto público y la disminución de los servicios sociales.

Por su parte, otras corrientes ideológicas y del activismo relativizan esa centralidad estatal para combinarla con la acción colectiva “desde abajo” (Federici, 2020; Vega Solís, 2019; Sanchís, 2020).

Siendo realistas, desde la perspectiva económica resulta difícil imaginar en nuestra región una configuración de Estado de Bienestar capaz de dar respuesta a este amplio espectro de demandas sin reformas distributivas estructurales y una profunda revisión de la hegemonía neoliberal a la que hacíamos referencia. Desde una perspectiva cultural, parece infructuoso esperar que el Estado a través de sus políticas pueda ser el principal responsable de modificar el papel de la cultura forjadora de estereotipos de género o intervenir en la configuración de subjetividades.

Otras concepciones parecen girar en torno a la “socialización de los cuidados” (Martínez-Buján et al 2021) recogiendo las múltiples y diversas formas que asume la acción colaborativa y la responsabilidad compartida para la resolución de necesidades de atención a situaciones de vulnerabilidad. Se trata de experiencias que impulsan relacionamientos diferentes a las formas mercantiles de propiedad hegemónicas. Picasso et al (2023) ven en estas formas de reacción social una resistencia ante el avance de políticas neoliberales que implican la privatización de la vida y la precariedad de las relaciones sociales.

La reciente pandemia mostró la emergencia de este tejido social que dio respuestas efectivas sobre todo a las necesidades alimentarias, de saneamiento ambiental y prevención de contagios. En términos de Vega Solís (2018) este entramado no constituye un recorte preciso y diferenciado, sino que “lo comunitario se organiza en procesos híbridos en los que se «toca» con instancias públicas, economías monetarias o relaciones de parentesco”. Se trata de un espacio que se cuela en los intersticios entre familias, Estado y mercado, sin dejar de interactuar con ellos, para abrir el espectro amplio y diverso de la comunidad, de las experiencias cooperativas y autogestionarias alternativas, de reciprocidad e interdependencia.

Su concreción empírica resignificó la acción comunitaria que se constata con la valorización por parte del vecindario hacia las organizaciones barriales movilizadas para proveer cuidados en el Gran Buenos Aires (Benassai y Rey, 2023) y también en las iniciativas alimentarias en el espacio común en Maldonado, Uruguay (Picasso, 2024). Estas alternativas de reproducción de la vida relativizan la prioridad hacia la demanda estatal, más distante, aunque provea alimentos y otros recursos mediatizados por la organización barrial. También desplazan la significación que tuvieron en otras épocas las organizaciones parroquiales.

En todas estas experiencias comunitarias resalta el innegable protagonismo de mujeres, que si bien se apoya en el “ejercicio de roles tradicionales para las mujeres, en una especie de maternidad ampliada de dimensiones comunitarias, permiten a la vez generar ámbitos de socialización que insertan a las mujeres en el ámbito público y constituyen una vía para cuestionar la autoridad patriarcal, la subordinación de género, o la naturalización de las violencias, y les permite ganar autonomía” (Bergel Varela y Rey, 2021).

Junto con las experiencias empíricas surgen nuevas formas de conceptualización: los cuidados “privados” en la esfera familiar o comprados en el mercado dan paso a los “bienes comunes” en espacios colectivos (Federici, 2020), confrontando dramáticamente con las ideas del mérito individual y el “sálvese quien pueda”. No se trata de aliviar la responsabilidad del Estado respecto del bienestar de la población, ni a los hombres de su corresponsabilidad familiar, sino que resulta necesario configurar el abordaje de los cuidados como un entramado de la acción colectiva que promueva la equidad de género, con políticas públicas que la fortalezcan y potencien su desarrollo.

Dos riesgos se han puesto en evidencia en esta articulación. Por un lado, la utilización de la mano de obra gratuita o mal pagada para ampliar el alcance en la implementación de las políticas sociales del Estado con la consiguiente sobrecarga femenina en las organizaciones barriales (Fournier, 2017). Por otro lado, el aprovechamiento de las experiencias comunitarias autoorganizadas para encabalgear sobre ellas la acción del Estado, desconociendo las construcciones que se venían realizando, restándoles autonomía y desbaratando sus efectos.

Un tercer riesgo de la acción estatal es la discontinuidad de las políticas en los recambios gubernamentales, tal como está ocurriendo en el caso de Uruguay, que fue un intento pionero de construcción de un Sistema Integral de Cuidados (Zignago, 2023).

El Estado tiene un rol insustituible para la definición y conducción de las políticas macroeconómicas con efectos distributivos, que impidan la evasión y la elusión fiscal, que garanticen la cobertura universal de cuidados, ejerciendo su capacidad regulatoria sobre los mercados para lograr equidad social y de género y una distribución equilibrada en las responsabilidades de cuidado.

Sin embargo, no se trata de plantear expectativas sobredimensionadas de soluciones que provengan (únicamente) de una mayor intervención del Estado o de una mayor responsabilidad asumida por los varones en la familia, porque tampoco la familia puede resolverlo todo, así como no toda la tarea puede desarrollarse desde la comunidad.

Es sin duda la confluencia de esfuerzos de lo público, lo familiar y lo privado que puede aliviar la sobrecarga sobre alguno de estos factores, a lo que deben integrarse las experiencias comunitarias de socialización de cuidados como bien común (Sanchís, 2022).

Reconocer los cuidados en el espacio comunitario como producto de una acción cooperativa liderada por mujeres y en el marco de bienes de propiedad común forma parte de una desafiante renovación conceptual que permite “visibilizar y tramar, teóricamente hablando, la relación entre distintos comunes, materiales y relationales, y la reproducción social en condiciones de crisis” (Vega Solís, 2019).

No es sobre la base de efectores aislados en compartimentos estancos sino a través de un entramado de lo público, lo privado, las familias y la comunidad con sus respectivos alcances, características y modalidades que puede empezar a vislumbrarse una sociedad de cuidados con equidad de derechos.

Los desafíos de poner la vida en el centro

Los nudos problemáticos hasta aquí descriptos para avanzar hacia sociedades del cuidado atravesaron esta compilación y están presentes en los diferentes artículos que la componen. Este libro se divide en cuatro secciones, cada una de las cuales aborda diferentes áreas temáticas que son fundamentales de analizar y repensar para poder abordar los desafíos que tiene hoy la agenda de cuidados en la región.

La primera sección está centrada en analizar la contradicción entre poner la vida en el centro y las actuales políticas macroeconómicas que imperan en la región. Como se desarrolló previamente, el sistema económico, político y cultural neoliberal que hegemoniza al mundo en general y a América Latina en particular, resulta un impedimento fundamental para el desarrollo de sociedades más justas y que consideren la reproducción de la vida como un aspecto central de la economía. El artículo de Alma Espino y Mayra Fernández Ripa es una puerta de entrada a esta cuestión, ya que hace una sistematización esclarecedora sobre los impactos de las políticas macroeconómicas en las desigualdades de género y particularmente en las políticas de cuidado, desvelando la aparente neutralidad de género de las decisiones macroeconómicas tanto fiscales, como monetarias y comerciales.

A continuación, el artículo de Isabela Callegari profundiza sobre las diferentes dimensiones de la macroeconomía (monetaria, fiscal y comercial) que se gestionan a partir de una definición política, apoyada en fundamentos ideológicos que deben confrontarse. Es esta ideología ortodoxa, que Callegari llama “ideología de la austeridad”, la que le impone a los Estados una autolimitación del gasto, lo cual impacta directamente en el deterioro de los servicios públicos y políticas sociales, bajo el supuesto universal de que la

principal causa de la inflación es el exceso de dinero en circulación producto del gasto e inversión pública. Frente a esta ideología de la austeridad, Callegari retoma la teoría monetaria moderna para desarmar estos supuestos y construir respuestas macroeconómicas que contribuyan a la soberanía monetaria, fiscal, alimentaria, sanitaria e industrial.

A continuación, el artículo de Graciela Rodríguez echa luz sobre los impactos, mayormente invisibilizados, de los tratados de libre comercio en la vida de las poblaciones, y en particular en la distribución de los cuidados en la sociedad. Entendiendo que el comercio internacional ya no implica exclusivamente el comercio de mercancías, sino una multiplicidad de aspectos como los flujos de inversiones, las compras públicas, los servicios y las patentes intelectuales, Rodríguez analiza cómo las políticas neoliberales implementadas en las últimas décadas vienen imponiendo, por medio de las negociaciones comerciales, la privatización de servicios públicos como el acceso al agua y la energía, aspectos cruciales para la reproducción de la vida. Es decir que, a pesar de que parezcan aspectos lejanos a la vida cotidiana de las poblaciones, los acuerdos de comercio internacional tienen un impacto directo sobre la sostenibilidad de la vida, como quedó demostrado durante la pandemia del COVID-19 con las negociaciones de propiedad intelectual de las vacunas.

Por su parte, la economista Verónica Serafini aborda la pregunta sobre cómo se inserta el cuidado en los sistemas de protección social, actualmente debilitados. Para ello, la autora hace una historización de cómo los sistemas de protección social se han apoyado en la tradicional división sexual del trabajo y con un enfoque familiarista que deja por fuera las necesidades y realidades de las mujeres. Poner la vida en el centro de la sociedad requiere repensar esas formas de protección social para que tenga en cuenta el trabajo no remunerado “como un determinante clave de riesgo y vulnerabilidad”, lo cual implica abandonar el trabajo formal en relación de dependencia como única vía para acceder a la seguridad social. Reconceptualizar las nociones de trabajo, vulnerabilidad y riesgo es un aspecto fundamental para avanzar hacia sistemas de protección social justos en términos sociales y de género.

Por último, el capítulo sobre macroeconomía cierra con dos artículos que desarrollan un tema acuciante en la región: la deuda pública y doméstica. En los últimos años, producto de las sucesivas crisis económicas y sociales, este problema ha crecido tanto en la agenda pública como académica y en particular, la idea de “deuda de cuidados” viene apareciendo con fuerza. Esto significa que el endeudamiento para las economías domésticas (feminizadas) ya no está vinculado a gastos y compras extraordinarias, sino al costeo

de cuestiones esenciales para el sostenimiento cotidiano de la vida como el pago de servicios y la compra de alimentos. El endeudamiento es tal vez uno de los fenómenos que permiten vislumbrar con mayor claridad la capacidad hegemónica del neoliberalismo en términos culturales, porque constituye "una forma de gobierno cuyos productos no son sólo la precariedad material de las condiciones de vida ni, incluso, los dividendos generados por esa misma precariedad en beneficio de un ínfimo grupo de individuos, empresas y países. Es una técnica de sujeción cuyas consecuencias son el achicamiento de la comprensión política del fenómeno y su individualización: el "tomar para sí" en términos de mérito, éxito y fracaso, de valor personal, los resultados de contradicciones que extrapolan enormemente la capacidad de agencia individual o el "valor intrínseco" de cada persona" (Cortez, 2023). Sobre este tema versan los artículos de Marina Cortez, que describe la situación en Brasil durante la pandemia de COVID-19 y en la postpandemia, y también el artículo de Lucía Cavallero, que aborda la cuestión desde Argentina y deja planteados algunos interrogantes sobre las posibilidades del Estado para intervenir en un proceso de desendeudamiento que les permita a las mujeres y disidencias recuperar la soberanía sobre sus economías, sus cuerpos y sus usos del tiempo.

Este último punto funciona como puente con la segunda sección del libro, vinculado justamente a las potencialidades y limitaciones del Estado para cuidar. Como se planteó anteriormente, las demandas que le hacemos al Estado como movimiento feminista en relación a los cuidados es uno de los nudos a desentrañar, y el artículo de Viviana Piñeiro y Patricia Cossani tiene argumentos fundamentales para pensar esta relación. Resulta especialmente interesante la idea que plantean las autoras respecto a cómo la privatización y mercantilización de los cuidados, que aumenta las desigualdades económicas y sociales y perpetúa las relaciones asimétricas de poder en la sociedad, tiene un impacto en las relaciones democráticas de la sociedad. En Argentina se cumplen 40 años de democracia, y circula también el debate sobre la "insatisfacción democrática" y su posible vínculo con los fenómenos de ultraderecha. Vale la pena preguntarse, siguiendo a Piñeiro y Cossani, qué tiene que ver la democracia con el cuidado en tanto derecho y en tanto trabajo.

Por su parte, el artículo de Anainés Zignago hace un balance del Sistema Integral de Cuidados en Uruguay, el cual constituye un faro y ejemplo en la región de una política pública de estas características. Por lo tanto, aprender de la experiencia uruguaya es muy importante para poder pensar políticas públicas de cuidados que sean sostenibles en el tiempo y tengan los alcances esperados. Para la autora, un punto fundamental de crítica es la asignación

presupuestaria, y junto con esto la limitación de la universalización progresiva de la política pública. Aquí vemos cómo las decisiones macroeconómicas, como el presupuesto nacional, vuelven a tensarse con la posibilidad de tener sociedades de cuidado. Pero otro aspecto que destaca Zignago que necesita ser revisado en el Sistema Integral de Cuidados uruguayo, es su falta de perspectiva de género, en tanto no reconoce el trabajo doméstico ni ha logrado, hasta el momento, "un cambio cultural profundo que permita eliminar las brechas de género, e incluir las temáticas de cuidado en la mesa de las discusiones macroeconómicas y de la intersección de las políticas sociales" (Zignago, 2023).

Justamente la intersección con las políticas sociales con el cuidado es el tema del artículo de Florencia Cascardo y Gisel Trebotic, quienes se propusieron pensar "el cuidado más allá de las políticas de cuidado", es decir cuáles son las políticas que, de manera indirecta, influyen en la redistribución de los cuidados. Por ejemplo, las políticas de integración sociourbana que se vienen desarrollando en Argentina desde el 2019 son un aspecto clave para disminuir la sobrecarga de cuidados que tienen las mujeres de los sectores populares. Pensar la redistribución desde una perspectiva feminista implica la implementación de políticas públicas que permitan reducir los tiempos de gestión que implica el acceso a derechos, que achiquen las distancias dentro de las ciudades con medios de transporte adecuados y que mejoren los espacios públicos, domésticos y comunitarios donde se cuida.

La tercera sección del libro se centra en los territorios en los que se desarrollan los cuidados, y cómo esos espacios condicionan el acceso y las formas del cuidado. Los primeros dos artículos de la sección se centran en los cuidados comunitarios, en tanto se las considera experiencias que van a contracorriente de la mercantilización de los cuidados que impone la lógica neoliberal, y también en tanto procesos que emergen en aquellos territorios en los que se combinan menores posibilidades de resolver las necesidades de cuidado en el mercado con mayores deficiencias del Estado para garantizar el acceso a derechos.

Adriana Rofman y Marisa Fournier analizan cómo se desarrollan los cuidados comunitarios en el Gran Buenos Aires, la aglomeración urbana más grande de Argentina y con las desigualdades sociales y situaciones de vulnerabilidad más extendidas. Frente a esas situaciones de pobreza y vulnerabilidad, la organización comunitaria de los cuidados constituye una manera desmercantilizada y desfamiliarizada de resolver los cuidados, y evidencian también procesos de politización crecientes por parte de las cuidadoras comunitarias. Alfonsina Alberti desarrolla un tema poco explorado por la bibliografía hasta

el momento: el abordaje de los cuidados comunitarios en contextos rurales en América Latina. Esta indagación visibiliza que "los espacios públicos y domésticos no son formas de organización de lo social universales y ahistoricas, sino que son un producto histórico configurado por la intersección entre la diversidad cultural y la desigualdad social" (Alberti, 2023) y que, por tanto, el diseño de políticas públicas del cuidado debe evitar una mirada etnocéntrica sobre la domesticidad y contemplar la dimensión comunitaria de los territorios.

Macarena Fernández Hofmann y María Hereñú ponen el foco en cómo se vinculan el castigo penal con los cuidados y el rol social asignado a las mujeres como cuidadoras principales. El arresto domiciliario constituye una alternativa a la prisión fundamentada en el rol de cuidadoras de las mujeres, y sin embargo termina redundando en una situación de extrema vulnerabilidad, porque no se les reconoce el derecho al trabajo remunerado, ni tampoco se les habilita la circulación necesaria para desempeñar los cuidados de forma integral.

La cuarta y última sección del libro se propone pensar la cuestión de los cuidados desde la organización (o falta de la misma) de las cuidadoras en tanto trabajadoras. Hildete Pereira de Melo, Lucilene Morandi e Isabela Duarte Kelly trazan un perfil de las trabajadoras domésticas en Brasil y los impactos de la pandemia de COVID-19 en las desigualdades de género en el mercado laboral, para volver a pensar la relación entre trabajo doméstico y las posibilidades de las mujeres, y en particular de las mujeres negras, a acceder a trabajos formales con remuneraciones medias y altas.

El artículo de Marina Durano historiza los encuentros y desencuentros entre el movimiento de trabajadorxs y el movimiento feminista para visibilizar y transformar las condiciones laborales precarias de las trabajadoras de cuidados, y hace un llamamiento a la construcción de consensos para avanzar en ese sentido.

Por último, el epílogo a cargo de Marita Perceval y Mariana Rulli hace una historización del reconocimiento del derecho a cuidar y a ser ciudadxs en el sistema internacional de derechos humanos, hasta llegar al Compromiso de Buenos Aires producto de la XV Conferencia sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL de noviembre 2022, que propone el desafío de avanzar hacia sociedades de cuidado. Con este marco jurídico, se sientan las bases para avanzar en las disputas políticas, económicas y sociales para poner la vida en el centro, lo cual indefectiblemente tiene que significar correr al mercado de la centralidad organizadora de nuestras sociedades.

Tenemos muchos desafíos que afrontar para lograr sociedades que efectivamente tengan la reproducción de la vida en el centro de la organización social y económica. Este libro pretende ser un aporte al debate que debemos continuar, y a las estrategias políticas que debemos tejer para lograrlo.

Referencias bibliográficas

Aguirre Salas, A. (2018). *La familia de la Tía Gloria: crianza y poder punitivo estatal en Ecuador*, en *Cuidado, comunidad y común. Experiencias cooperativas en el sostenimiento de la vida*. Madrid: Traficantes de sueños.

Benassai, P. y Rey, D. (2023). *El sentido común neoliberal y los sectores populares. Una aproximación en el contexto de la pandemia*. Buenos Aires: Asociación Lola Mora - Red de Género y Comercio.

Bergel Varela J. y Rey, D. (2021). *Fortaleciendo redes para sostener la vida. Los cuidados comunitarios en el contexto del COVID-19*. Buenos Aires: Asociación Lola Mora - Red de Género y Comercio.

Canelo, P. (2021). *Neoliberalismo y sentido común durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019)* en Silva, M. L., Primo, F. y Salinas, L. (eds.), *Cuadernos de la CESS. Conversaciones desde nuestra América*. Rosario: Universidad Nacional.

Carrasco Bengoa, C. (2016). Sostenibilidad de la vida y ceguera patriarcal. Una reflexión necesaria. *Atlánticas. Revista Internacional de Estudios Feministas*, 1.

CEPAL (2022). La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género, Santiago.

Federici, S. (2010). *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Madrid: Traficantes de sueños.

(2013). *El feminismo y las políticas de lo común en una era de acumulación primitiva*, en *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Madrid: Traficantes de sueños.

(2020). *Reencantar el mundo. El feminismo y la política de los comunidades*. Madrid: Traficantes de sueños.

Fournier, M. (2017). La labor de las trabajadoras comunitarias de cuidado infantil en el conurbano bonaerense ¿Una forma de subsidio de "abajo hacia arriba"? , en *Trabajo y Sociedad*, 28, Santiago del Estero.

Gago, V. (2019). *La potencia feminista. O el deseo de cambiarlo todo.* Madrid: Traficantes de sueños.

Izquierdo, M. J. (2004). *Del sexismoy la mercantilización del cuidado a su socialización: Hacia una política democrática del cuidado*, en SARE 2003: Cuidar Cuesta. Costes y beneficios del cuidado. Donostia: Emakunde.

Martínez-Buján, R. y Vega Solís, C. (2021). El ámbito comunitario en la organización social del cuidado. *Revista Española de Sociología*, 30 (2), pp. 1-11.

Murillo, S, con la colab. de Seoane, J. (2011). *Posmodernidad y neoliberalismo. Reflexiones críticas desde los proyectos emancipatorios de América Latina.* Buenos Aires: Ediciones Luxemburg.

Murillo, Susana (2012). La cultura del malestar o el gobierno a distancia de los sujetos en *Actas electrónicas del XIV Congreso Argentino de Psicología. "Los malestares de la época".* Salta, Argentina, 12, 13 y 14 de abril de 2012. http://www.fepra.org.ar/docs/Actas_XIV_Congreso.pdf

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

Picasso, F., Correa, A., Elzaurdia, M., Rodríguez, G., Cabrera, M. y Berger, D. (2023). Tensiones e hibridaciones teóricas en las ollas populares: entretejiendo un marco de «lo común». *Revista Reflexiones*, 103(1), pp. 1-19.

Sanchís, N. (2007). Los servicios de cuidado en Argentina. Cambios en las responsabilidades del Estado, el sector privado, los hogares y por género a partir de las reformas de los 90. Buenos Aires: Red de Género y Comercio.

(2020). Ampliando la conceptualización de cuidados. ¿Privilegio de pocxs o Bien Común?, en *El cuidado comunitario en tiempos de pandemia... y más allá.* Buenos Aires: Asociación Lola Mora - Red de Género y Comercio.

Sanchís, N. (2022). *Más allá de la Familia y el Estado. Los cuidados como Bien Común*, en *Debates feministas para la recuperación en la Post-pandemia.* Buenos Aires: Red de Género y Comercio.

Sanchís, Norma y Rodríguez Enríquez, C. (2011). Cadenas globales de cuidados: El papel de las migrantes paraguayas en la provisión de cuidados en Argentina. ONU Mujeres.

Serafini, V. y Fois, M. (2021). *Mujeres, deuda y desigualdades de Género*. Lima: Latindadd.

Vega Solís, C. (2019). Reproducción social y cuidados en la reinvención de lo común. Aportes conceptuales y analíticos desde los feminismos. *Revista de Estudios Sociales*, 1(70), pp. 49-63.

Vega Solís, C., Martínez-Buján, R. y Paredes, M. (2018). *Introducción. Experiencias, ámbitos y vínculos cooperativos para el sostenimiento de la vida*, en *Cuidado, comunidad y común. Experiencias cooperativas en el sostenimiento de la vida*. Madrid: Traficantes de sueños.

EJE 01

Cuidados y macroeconomía

Los cuidados desde una perspectiva feminista. Aportes para el debate

Alma Espino¹ y Mayra Fernandez Ripa²

El debate actual sobre las políticas de cuidados, en cierta medida, es el resultado de la trayectoria seguida por los análisis y las propuestas feministas, y específicamente, de la economía feminista. Ya para los años setenta, el llamado “debate sobre el trabajo doméstico” procuraba visibilizar el aporte económico de las mujeres desde la esfera privada a través del trabajo no remunerado. En un principio, este debate centró la mirada en la producción de los bienes y servicios necesarios para la reproducción biológica y social, en forma análoga a la manera de analizar la producción de naturaleza similar, pero realizada en el mercado. Con el tiempo se añadió a los aspectos materiales de la reproducción social, lo vinculado al cuidado directo de las personas, con lo cual se incluyeron los aspectos relationales y afectivos que involucran estas actividades.

Si bien la existencia de necesidades de cuidados no es una novedad, las preocupaciones de índole política asociadas a esta problemática en el momento actual han derivado de varios factores. En primer lugar, de la variación en la magnitud y complejidad del fenómeno debido a los cambios demográficos, como ser: cambios en las estructuras familiares y en el tamaño de los hogares, la evolución de la fecundidad, la estructura de edad, el envejecimiento demográfico, la creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral, entre otros. Además, los modos tradicionales de resolver esta problemática, apoyándose fundamentalmente en el trabajo no remunerado de las mujeres, resultaron insuficientes para atender las actuales necesidades.



1. Economista, docente e investigadora feminista. Presidenta del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo en Uruguay e integrante de la Red de Género y Comercio.

2. Licenciada en Desarrollo por la Universidad de la República. Investigadora feminista en el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo en Uruguay.

No solamente ciertas situaciones objetivas han contribuido a colocar el tema en la agenda pública en América Latina, sino que también, y de manera muy importante, lo ha hecho el desarrollo de los feminismos de las últimas décadas. Ese desarrollo y su incidencia política se relacionan tanto con la capacidad de análisis, de articulación disciplinaria, de intercambio de aportes con los movimientos sociales, así como por su influencia en la vida concreta y cotidiana de las mujeres. Por su parte, recientemente, las condiciones planteadas por la pandemia de COVID-19 generaron fuertes impactos sociales y económicos³, entre otros, dejando en evidencia de manera contundente, el rol de las mujeres en los cuidados (en particular, en la atención a los enfermos por COVID-19) y la importancia de estos para el desarrollo de la vida en sociedad. En efecto, debieron reorganizarse las actividades que sostienen la vida como consecuencia del teletrabajo, del cierre de las escuelas y de los centros de cuidado infantil. Todo ello, al menos en el corto plazo, contribuyó a la profundización de la ya desigual distribución del trabajo doméstico y de cuidado, ocasionando la “refamiliarización” y la “refeminización” de los cuidados.

En nuestra región, todos estos factores se han visto agravados por las profundas desigualdades estructurales existentes, de naturaleza económica y social (el género, la pertenencia étnico-racial, la edad o etapa del ciclo de vida y el territorio) lo cual ha contribuido a ampliar el debate acerca de la problemática de los cuidados y las estrategias para resolverla.

Desde la discusión conceptual a los temas de políticas sociales, laborales, la protección social y las políticas macroeconómicas, las feministas y la economía feminista tienen mucho que aportar para que efectivamente la discusión de las políticas de cuidados pueda saldarse y contribuir a la igualdad de género. A continuación, planteamos en forma sintética los que creemos que son algunos de los principales puntos para el análisis, el debate y las propuestas.

¿Qué entendemos por cuidados?

En el marco de la economía feminista, los cuidados se asocian a un postulado fundamental: la sostenibilidad de la vida. Esto significa que las actividades

■

3. Aumento de la pobreza extrema en 2020 por primera vez en más de 20 años; el 20% más pobre de la población experimentó la caída de los ingresos más pronunciada (CEPAL, 2022). En 2021, el 40% más pobre no ha comenzado a recuperar sus pérdidas de ingresos. Las mujeres han sufrido mayores pérdidas que los hombres en términos de empleo, ingresos y seguridad (World Bank, 2023).

del cuidado son aquellas que se realizan para el mantenimiento de la vida y la salud, y más en general, para mantener, continuar y reparar nuestro ambiente (Tronto y Fisher, 1990). El trabajo de cuidados es parte de los procesos necesarios para la reproducción social (Carrasco, Borderías, Mondejar y Tornas, 2011).

Este tipo de trabajo corresponde a aquel que se realiza de forma no remunerada en los hogares, pero también, al que se realiza a cambio de una remuneración, tanto en el sector público como privado. Este conjunto de actividades es lo que se ha conceptualizado como economía del cuidado.

Siguiendo a Esquivel (2011), el trabajo doméstico implica el cuidado del hogar y del espacio donde se vive y la organización de los recursos. Por tanto, puede englobarse en la conceptualización de los cuidados y considerarse en el debate, ya que se puede entender como “cuidado indirecto” o una “precondición” para posibilitar el cuidado directo.

El desarrollo del concepto “economía del cuidado” asocia los cuidados, en tanto relación personal, con los aspectos económicos que generan o contribuyen a generar valor económico. Asimismo, la economía del cuidado extiende las fronteras del trabajo reproductivo desde los hogares al mercado, permitiendo analizar también ciertas ocupaciones normalmente feminizadas (educación, salud, servicio doméstico), con bajas remuneraciones y alta participación del empleo informal.

La distribución del trabajo doméstico y de cuidados no es independiente del grado de desigualdad existente en la sociedad (tecnología de los hogares, ingresos monetarios) y entre los miembros de los hogares (roles de género). Debido a estas desigualdades, las mujeres han visto restringidas sus oportunidades de participación económica, social y política. La falta de consideración desde el punto de vista económico de este trabajo, fundamental para la reproducción social, ha dejado a las mujeres y sus actividades al margen de la teoría económica.

¿Por qué el trabajo doméstico y de cuidados constituye un tema central para el feminismo?

Porque, como se señaló, en el marco de la disciplina económica, pero también en el de las políticas económicas y sociales, el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado se mantuvo teórica y prácticamente invisibilizado, es decir, relegado al ámbito privado y atribuido fundamentalmente a las mu-

jeres, considerándoselo parte de la naturaleza femenina. Por tal motivo, ha sido tratado como una externalidad del sistema económico y se ha subvalorado. Por ello, cuando este tipo de trabajo se realiza para el mercado, es mal remunerado y las condiciones de trabajo tienden a ser precarias (Carrasco, 2003; Picchio, 1999).

Además, se trata de un tema relevante desde la perspectiva feminista porque, más allá de tener diferencias con el trabajo medido y pagado (el que analizan habitualmente los y las economistas), no resulta siempre directamente del amor o la solidaridad. En términos generales, asumir esta tarea puede ser a la vez consecuencia de la coerción, del sentido del deber, de relaciones de poder, o puede dar lugar a relaciones opresivas y de maltrato (Izquierdo, 2003).

En definitiva, el trabajo doméstico y de cuidados se vincula con las desigualdades de género y de clase y tiene efectos sobre las posibilidades de elegir y de hacer de sus protagonistas, tanto dentro como fuera de los hogares. Este se encuentra en la base de la definición de los estereotipos de género y, en esa medida, tiende a reproducir desigualdades entre hombres y mujeres, además de otras desigualdades económicas y sociales. En ese sentido, la discusión teórica mantenida por la economía feminista con la disciplina económica y su noción de trabajo-empleo no se agota en la contraposición de puntos de vista, sino que es parte de la discusión sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género.

¿Quiénes requieren cuidados y quiénes cuidan?

Podemos afirmar que todos y todas requerimos cuidados porque somos dependientes en algún grado. Se requiere del “auto-cuidado (aquel que cubre una persona para sí misma), el cuidado mutuo (el que se da entre dos o más personas en condiciones de horizontalidad y reciprocidad) y el cuidado intensivo y/o especializado a personas en las que la capacidad de reciprocidad está mermada o limitada por alguna causa” (Pérez Orozco, 2006, pág 170).

La idea de *interdependencia* cuestiona la representación de los seres humanos que emplea la teoría económica. El agente racional representativo de la economía, el *homo economicus*, es totalmente activo, independiente y autónomo, e interacciona con la sociedad a través de un mercado ideal, en el cual los precios constituyen la única y necesaria forma de comunicación (England, 2003). Así, los individuos se suponen con conductas guiadas por el interés propio, dejando de lado el análisis de las decisiones condicionadas por las limitaciones físicas y sociales que enfrentamos los seres humanos. Sin duda,

estos supuestos nos alejan de las necesidades humanas, tanto como de otros móviles dados por la empatía, la solidaridad y la corresponsabilidad social.

¿Cómo se relacionan la reproducción social y el sistema económico?

La perspectiva de análisis feminista se basa en que el género es un principio organizador de la distribución del trabajo, la propiedad y otros valiosos recursos sociales. La distribución de las responsabilidades de cuidados supone que las mujeres asumen la responsabilidad en la sostenibilidad de la vida con su trabajo, dedicadas a resolver en sus hogares lo que el mercado y el estado no resuelven. La forma de organización de la reproducción social y cómo se distribuyen los cuidados para recibirlos y brindarlos sostiene al sistema capitalista. La articulación entre reproducción social y funcionamiento del sistema económico es posible por su aporte en, al menos, cuatro aspectos: la reproducción de la fuerza de trabajo y de las generaciones, la contribución a la economía de los hogares, la contribución a la economía del país, y también mediante el valor económico de bienes y servicios producidos en los hogares⁴.

La sostenibilidad de la vida se constituye en un vínculo constante entre los sistemas naturales, el espacio doméstico, las comunidades, el Estado y los mercados. Sin embargo, las actividades de mercado generan tensiones entre las diferentes esferas, al priorizar ante todo la producción y el consumo, sin considerar que el espacio doméstico de cuidados es la base para el sostén de la economía de mercado (Carrasco y Tello, 2012, Salvador y Espino ,2014).

La organización actual de la reproducción social no garantiza el bienestar de la población y lejos de superar las desigualdades estructurales de género, sociales y económicas, las reproduce y puede incluso profundizarlas, a la vista de acontecimientos como la pandemia. Por tal motivo, la discusión sobre cuidados y políticas públicas es muy importante para la elaboración de demandas y propuestas de los feminismos, ya que no solamente pueden contribuir a evitar que las desigualdades de género aumenten, sino que incluso pueden incidir para que tiendan a eliminarse.

¿Cuál es la relación entre desarrollo económico y social y cuidados?

Las propuestas de desarrollo sostenible con equidad social y de género tienen que partir desde una mirada sobre la economía que incorpore la vida hu-

■

4. Estimaciones para países de la región muestran que este tipo de trabajo tiene un valor de entre alrededor de un 15,9% y un 27,6% del PIB y el 74% de este aporte en promedio lo realizan las mujeres (CEPAL, 2022a).

mana y su bienestar como su objetivo principal, advirtiendo de qué manera las políticas económicas y sus objetivos pueden volverse en su contra.

Las políticas públicas parecerían partir del supuesto de que la capacidad de las mujeres de cuidar de otras personas es inagotable. Es decir, la capacidad de cuidar y contribuir a la sostenibilidad de la vida se toma como un dato, como un recurso inacabable de la naturaleza, personificada principalmente en las mujeres (Espino y Salvador, 2014).

La incorporación de los cuidados a las políticas orientadas al desarrollo entre sus objetivos y acciones tiene importancia en los procesos de desarrollo económico debido a su contribución en la formación de capacidades humanas⁵: como componente de la “inversión social”, como parte de la construcción y preservación del tejido de la sociedad, y como elemento integral del desarrollo social (Espino y Salvador 2014).

¿Por qué el Estado tiene un importante rol en los cuidados?

En la medida en que la creación y el fortalecimiento de las políticas de cuidado impactan directamente en el bienestar de las personas, los cuidados implican una responsabilidad colectiva. Las desigualdades se originan tanto en la distribución del cuidado recibido como en los recursos (ingresos, tiempo disponible) con que cuentan las personas para hacerse cargo del cuidado de sí mismas y de los demás. Las diferencias según estratos socioeconómicos con relación a estas posibilidades se originan en las diferentes capacidades de los hogares en términos económicos, pero también se vinculan a otros factores relacionados con arreglos familiares. Por ejemplo, el aumento de los hogares monoparentales a cargo de mujeres y del número de jefas de hogar supone, a su vez, el aumento de la población sobre la que operan mayores restricciones en materia de cuidados y de bienestar.

El Estado, por tanto, además de tener un papel como igualador de oportunidades debe ser un pilar de la responsabilidad social en la temática, partiendo de la idea del cuidado como un bien social (ILO, 2018). Este es el único actor que puede garantizar que nadie quede afuera de una provisión de cuidados digna y que tiene la capacidad de establecer regulaciones para garantizar los derechos de los y las trabajadoras del cuidado y la calidad de los empleos e incidir en la regulación de las responsabilidades que asumen diferentes insti-

■

5. El trabajo de cuidados es obviamente necesario para el crecimiento y desarrollo de los seres humanos, para el aprendizaje del lenguaje y la socialización, para la adquisición de la identidad y la seguridad emocional (Carrasco, C. et al, 2011).

tuciones y actores involucrados (mercado, comunidad y familias).

Desafíos conceptuales, sociales, políticos y financieros

La sostenibilidad de la vida y la igualdad de género interpelan a la lógica del sistema económico y muestran la importancia del trabajo no remunerado de las mujeres en los hogares y, en general, de la provisión de servicios de mercado normalmente feminizados y devaluados económicamente. La necesidad de cambios culturales y de las formas de organización de la economía se vuelve cada vez más evidente, debido a las exigencias planteadas por los cambios sociodemográficos y ambientales, así como por los objetivos de igualdad de género.

Las políticas de cuidados son políticas públicas que destinan recursos a reconocer, reducir y redistribuir los cuidados no remunerados en forma de dinero, servicios y tiempo; para considerarse transformadoras, dichas políticas han de garantizar los derechos humanos, la agencia y el bienestar de quienes cuidan, de forma remunerada o no (ILO, 2018).

Asegurar políticas de cuidados desde una perspectiva de género implica ampliar las posibilidades de elección para las personas, especialmente para las mujeres, en términos de sus decisiones sobre tiempos y preferencias laborales, lo cual contribuye a la igualdad de oportunidades. Sin embargo, la elaboración, diseño, formulación y puesta en práctica de políticas orientadas a resolver la problemática de los cuidados se enfrenta a desafíos de diferente índole, algunos de los cuales se desarrollan a continuación.

La transformación de las normas de género

Uno de los principales aspectos que deben ser considerados a la hora de implementar políticas de cuidados son las normas sociales y de género, que involucran aquellas creencias y valores que definen los modelos y roles de masculinidad y feminidad predominantes en una sociedad. Estas normas varían según el contexto y atribuyen roles y responsabilidades diferentes a hombres y mujeres, generalmente brindándole un valor menor a aquellas relacionadas con “lo femenino” (Kabeer, 2012).

Las normas sociales de género reproducen desigualdades de género al limitar el tiempo disponible de las mujeres, su participación en la toma de decisiones y su autonomía (económica, política, física, etc.).

Si bien con la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo estas normas han ido cambiando relativamente, la creencia de que su lugar se encuentra en el hogar y de que son las principales responsables del cuidado de niños, niñas y otros adultos y adultas no se encuentra obsoleta. Por esta razón, diversos estudios encuentran que, aunque más de la mitad de las mujeres en edad de trabajar se insertan laboralmente de forma remunerada, muchas sienten culpa por no lograr conciliar el trabajo remunerado con el de cuidados (Kabeer, 2012). En Uruguay varias investigaciones (Batthyány, Genta y Perrotta, 2014; Mascheroni, 2021; De los Santos, Fernández Ripa y Salvador, 2022) han identificado la vigencia de estas normas, en particular, en ciertos ámbitos, y sus implicancias en la forma en la que se organizan los cuidados.

En este sentido, uno de los desafíos con los que continúan encontrándose las políticas de cuidados es la transformación de las normas sociales de género. Por tal motivo, según Faur (2006), si bien el cambio cultural es complejo, es importante fomentar una participación activa en las estrategias de cuidado desplegadas, por ejemplo, al motivar el uso de las licencias paternales (o en su defecto la lucha para que existan) para lograr lo que ella llama un “nuevo contrato sexual”.

Asimismo, un estudio realizado en localidades pequeñas en Uruguay en 2022 encontró la necesidad de sensibilizar a la población sobre la relevancia de aumentar los servicios de cuidado y desfamiliarizarlos, ya que se encontraban resistencias por parte de muchas familias y en particular de muchas mujeres. Al respecto, el trabajo destacó la importancia de analizar otras fuentes de información, además de los datos cuantitativos, a la hora de relevar necesidades de cuidado, ya que mediante estos últimos no se lograba observar todas las aristas del vínculo entre la inserción laboral de las madres y la ampliación de la oferta pública de cuidados (De los Santos, Fernández Ripa y Salvador, 2022).

Uno de los hallazgos mediante esta metodología fue que la respuesta de la población ante una nueva propuesta de política pública es diferente si esta es impulsada por actores nacionales o locales, respecto de los cuales suele haber mayor aceptación. Se encontró también que, con el paso del tiempo y la debida sensibilización, las políticas de cuidados fueron incorporadas y bien valoradas por la población al generar empleo femenino en los territorios y ampliar la disponibilidad de tiempo de las mujeres, especialmente en las zonas

rurales⁶. En este sentido, para el mencionado cambio en las normas sociales de género, cobra especial relevancia el trabajo de los centros y los equipos en los territorios (De los Santos, Fernández Ripa y Salvador, 2022).

¿Cómo avanzar hacia procesos de empoderamiento de las mujeres? La ampliación de las opciones sobre tiempos y trabajos.

Los procesos de empoderamiento económico de las mujeres, es decir, la construcción de capacidades para disponer de ingresos propios, aprovechar el capital educativo obtenido y tomar decisiones sobre su vida, se enfrentan a la responsabilidad asignada a las mujeres en el trabajo no remunerado en los hogares que restringe su participación en la esfera de lo público y, en particular, sus oportunidades en el empleo. Ello se ve reforzado con la segregación y la discriminación laboral característica de los mercados laborales. En este sentido, el ejemplo por excelencia es el caso del servicio doméstico en casas particulares. Se trata de un trabajo subvalorado y mal pagado, no solamente porque es una actividad feminizada, sino por la intersección entre el género y la clase social, pertenencia étnica o racial de quienes lo ejercen. Estas son mujeres, en su mayoría pobres, afrodescendientes, indígenas y migrantes (Stefoni, 2009). Por lo tanto, ampliar las opciones en cuanto a tiempo y trabajo que permitan el empoderamiento económico de las mujeres requiere no solamente de cambios en la redistribución del trabajo doméstico y de cuidados dentro de los hogares, sino de modificaciones en las dinámicas, rutinas y exigencias en el mercado laboral, para permitir que esos cambios puedan producirse.

¿Cómo pueden ser compatibles las políticas laborales con las actividades de cuidados?

El mercado laboral se asienta en normas de funcionamiento basadas en las desigualdades de género al interior del hogar y en sus propias reglas de funcionamiento, regulando la vida no sólo en términos de acceso a bienes y servicios indispensables sino también, en el uso del tiempo de cada uno. En ese sentido, la vida humana debería adaptarse a las necesidades del mercado. Con el objetivo de contribuir a modificar esa realidad, es preciso trabajar en la deconstrucción de la idea según la cual toda persona trabajadora tiene que responder a una única norma —la masculina—, sin tomar en cuenta responsa-



6. Mascheroni Laport (2021) señala que, si bien Uruguay ha sido pionero en políticas que buscan desfamiliarizar y desfeminizar el cuidado, en el medio rural persisten severas limitaciones para la universalización de los cuidados debido a trabas estructurales (aislamiento, falta de servicios, entre otras) y culturales (mandatos).

bilidades familiares. Para ser compatibles con la igualdad de oportunidades, las políticas laborales orientadas a satisfacer las necesidades del cuidado requieren cambios en la organización del trabajo de mercado en función de las necesidades de la esfera reproductiva. Esto promovería la superación de la exclusión total o parcial de las mujeres del trabajo remunerado, facilitando estrategias de combinación de tiempos para hombres y mujeres.

Especialmente en los puestos de trabajo del área de los cuidados, es fundamental promover empleos de calidad y jerarquizar la tarea de las cuidadoras. Y para mejorar la atención que se brinda, uno de los objetivos de estas políticas laborales tiene que estar relacionado con la profesionalización y con la certificación de las personas empleadas en las actividades de cuidados (Lupica 2014).

La negociación colectiva a través de la incorporación de cláusulas de género en los acuerdos laborales puede ser relevante para la implementación de políticas en este sentido (Lupica, 2014). Por ejemplo, en Uruguay, la central de trabajadores (PIT-CNT) realizó una propuesta de cláusulas para negociar en consejos de salarios⁷. Una de las propuestas que surge en este ámbito es una licencia especial remunerada para trabajadores y trabajadoras que tengan familiares directos a cargo (padres, madres, hijos o hijas, cónyuge, hermanos, o hermanas) con necesidades de apoyo por motivos de enfermedad o discapacidad, así como menores de hasta diecisiete años (Instituto Cuesta Duarte, 2021). Por lo tanto, el diseño de políticas de cuidados, especialmente de los sistemas de cuidados, se entrelaza con la política laboral, dado que interviene la relación entre trabajo remunerado y vida familiar.

La protección social para asegurar el ejercicio de derechos de quienes reciben y brindan cuidados

Las políticas de protección social proporcionan los marcos normativos y las instituciones que rigen las responsabilidades de cuidado. Los sistemas de protección social definen qué tipo de cuidado es el más adecuado y deseable, quién debe brindarlo (sectores público, privado o voluntario), quién debe pagarlos (sistemas contributivos, no contributivos o de responsabilidad patrimonial), si la provisión está cubierta a través de servicios o pagos, entre otros aspectos (ILO, 2018). En algunas perspectivas, se señala que las políticas de cuidados constituyen el “cuarto pilar de la protección social”, es decir, que se



7. Los Consejos de Salarios son órganos de negociación tripartita que involucran al Estado, empleadores y trabajadores para definir salarios mínimos, categorías y beneficios laborales.

agrega a la salud, la educación y la seguridad social⁸. Esto requiere adaptar el pacto social y fiscal para reorganizar la distribución social del cuidado, de acuerdo con la idea de la corresponsabilidad. Implica profundizar una matriz de protección social de corte universalista, ampliando la cobertura de la seguridad social para tratar de garantizar un nivel básico para toda la población (ingresos mínimos, acceso a la atención de la salud, y otros servicios sociales), priorizando inicialmente a los colectivos de mayor vulnerabilidad social⁹ y extendiendo gradualmente niveles más altos de seguridad social, incluidos los trabajadores de la economía informal (ILO, 2018).

La reorganización de la distribución social del cuidado busca, por un lado, repartir estas tareas de forma más equitativa a nivel intrafamiliar¹⁰ y, para eso, puede ayudarse con algunas medidas que brinden tiempo como, por ejemplo, permisos laborales para cuidar a los dependientes. Además, son necesarios recursos económicos que complementen esta mayor disponibilidad de tiempo, a los cuales las transferencias monetarias a las familias pueden contribuir. La atención directa de los cuidados a través de diferentes servicios, por su parte, contribuye a resolver limitaciones de tiempos e ingresos, en la medida en que sean accesibles según las diferentes necesidades de cuidados y adaptados a las particularidades sociales, demográficas y territoriales. Al mismo tiempo, la atención directa desplaza la responsabilidad exclusiva del cuidado desde las familias al resto de la sociedad. Para las y los cuidadores remunerados es necesaria la fiscalización de las condiciones laborales y la promoción de la formalización del empleo.

De las políticas sociales a las políticas macroeconómicas

Tener en cuenta el trabajo de cuidados no remunerado en los análisis macroeconómicos ayuda a descubrir los efectos de políticas aparentemente neutrales en cuanto al género sobre hombres y mujeres. Los impactos de las políticas macroeconómicas se vuelven más evidentes a través del concepto



8. En Uruguay "(l)a creación del Sistema Integrado de Cuidados atiende un derecho que hasta ahora no había sido reconocido: el derecho a cuidar y a ser cuidado, erigiéndose como cuarto pilar del Sistema de Protección Social" La ley (2013) que aumenta el tiempo de licencia por maternidad y paternidad en la actividad privada y crea medio horario para cuidados, con compensación de ingresos a cargo de la seguridad social, se considera una interrelación con el pilar de los cuidados (CEPAL, 2022a).

9. El colectivo de trabajadoras migrantes puede tener una situación de mayor desprotección que los nacionales.

10. Una dimensión específica de los sistemas de protección social es el tratamiento de la provisión de cuidado infantil y las políticas públicas que existen para brindar (o apoyar) la provisión de cuidado infantil.

de economía del cuidado, ya que se visualizan de manera más completa. Por ello, los problemas y carencias asociados a estas actividades no se resuelven exclusivamente desde las políticas sociales, sino que implican uno de los conflictos distributivos que se dan en la sociedad. Esto es, el conflicto entre la producción —que también involucra tensiones entre ganancias y remuneraciones—, y la reproducción social —sostenida con ingresos y trabajo de cuidado no remunerado—. Intervenir en ese conflicto supone, además de actuar sobre la redistribución mediante las políticas sociales, hacerlo en el espacio de la distribución, es decir, donde se generan y desarrollan las diferencias de ingresos, tiempos y recursos (Esquivel, 2011).

Las políticas macroeconómicas, como las políticas fiscales, monetarias y comerciales, dan forma a las oportunidades de mujeres y hombres en el empleo remunerado. Las políticas económicas tienen impactos en la provisión de cuidados no remunerados, en los servicios y en la generación de empleo, en los ingresos de los hogares, y en la distribución de recursos y capacidades. También tienen la capacidad o de asignar o no recursos para las políticas destinadas a reducir las desigualdades de género.

La política fiscal, tanto desde el lado del gasto como del tributario, tiene un rol fundamental para compensar desigualdades y encaminar a las sociedades hacia la igualdad de género. Si bien enfrentar los desafíos que plantean las necesidades de financiamiento para las políticas de cuidados requiere acciones para articular y coordinar los recursos existentes, también será fundamental generar nuevos recursos y/o incrementar la asignación de recursos presupuestales. Las posibles fuentes de financiamiento pueden ser divididas en dos categorías: por un lado, el presupuesto público (gobiernos nacionales y/o subnacionales) y por otro, las fuentes privadas y mixtas¹¹.

Maximizar el espacio fiscal amplía los recursos disponibles para financiar las políticas de cuidados e invertir en la infraestructura adecuada para la expansión de la provisión de servicios. Dicha expansión se justifica en términos macroeconómicos, tanto del “lado de la oferta” como del “lado de la demanda”. Por el lado de la oferta, la provisión de servicios de cuidados tiene potencial para aumentar la participación de las mujeres en la fuerza laboral y apoyar el desarrollo futuro de las capacidades humanas, a través de la educación de niños y niñas. Por el lado de la demanda, la expansión de los servicios públicos de cuidados se considera una “inversión”, porque conduce a la creación de



11. En Scuro Somma et al. (2022) se plantean y analizan diversas opciones de financiamiento.

empleos de calidad, comparativamente mejores que los que predominan en la actualidad, y hace una contribución vital a la creación de capacidades (ILO, 2018.) La inversión en infraestructura para ampliar la provisión de servicios de cuidados tiene capacidad de generar puestos de trabajo y de dinamizar otros sectores interrelacionados de la economía como el de las obras públicas, además de aumentar el personal de las actividades del cuidado directo.

En el contexto actual, aparte de la aceleración de procesos inflacionarios, en la mayor parte de los países se presenta un incremento del déficit fiscal y un aumento del nivel de deuda pública (CEPAL, 2022b). A ello se suman algunos factores que caracterizan a las economías latinoamericanas, como los bajos niveles de recaudación impositiva¹², altos niveles de evasión y elusión fiscal¹³, y las estructuras tributarias regresivas.

El endeudamiento (externo e interno) ha dado lugar a que varios gobiernos promuevan una conducta fiscal orientada por el criterio de austeridad. Este tiende a aplicarse al gasto social, mientras que no se atacan los privilegios tributarios de los sectores de niveles más altos. Los riesgos de políticas guiadas por este criterio suelen perjudicar a las mujeres (las de quintiles inferiores de la distribución del ingreso, en situación de pobreza o en hogares monoparentales), quienes, por su parte, no se beneficiaron con las acciones financiadas con el endeudamiento. Según Serafini, “la sostenibilidad basada en la reducción del déficit primario no incorpora el financiamiento del cuidado o de los derechos de las mujeres” (Espino y Fernández Ripa, 2023. p. 7).

Siguiendo a Pereira dos Santos (Espino y Fernández Ripa, 2023), la austeridad, en tanto argumento para reducir gastos e inversiones del estado, es una definición política y no técnica, como aducen quienes defienden los recortes: “las explicaciones de naturaleza técnica son falacias que esconden el verdadero propósito de reducir el Estado y ampliar el mercado”. Incluso, el autor afirma para el caso de Brasil que la austeridad es una opción antieconómica, debido a que los períodos en que la economía más crece son aquellos en los que el gobierno más gasta. Al comparar para Brasil la evolución del PBI per cápita para el período 2003-2022, se observa que los períodos en los que el índice de crecimiento de la renta per cápita fue más elevado son coincidentes con los momentos en que el Estado aportaba más recursos a las políticas sociales.



12. En la región, en 2019, aunque es una realidad heterogénea, la carga tributaria promedio se situaba en 10,7 pp del PIB por debajo del promedio de los países de la OCDE (Scuro Somma y otros, 2022).

13. En trece países de la región, los gastos tributarios en promedio entre 2013 y 2017 representaban un 3,7% del PIB. En 2018, se estimó que la evasión del impuesto sobre la renta y del IVA en América Latina equivale al 6,1% del PIB (Scuro Somma et al., 2022).

Respecto a los efectos multiplicadores e igualadores del gasto social, CEPAL (2022a) cita un estudio sobre el caso de Uruguay que estima que impulsar sistemas de cuidados infantiles universales y gratuitos con una inversión anual bruta del 2,8% del PIB, aumentaría el empleo de las mujeres en 4,2 puntos porcentuales.

La posibilidad de aumentar el gasto y las inversiones por parte del Estado requiere paralelamente mejorar la recaudación tributaria en nuestros países. Esto significa que, además de analizar los presupuestos desde una perspectiva de género, es necesario revisar y evaluar el costo fiscal de los gastos tributarios¹⁴ así como su impacto en la distribución de los ingresos. En el mismo sentido, y de manera compatible con las transformaciones necesarias para la igualdad de género, se requiere mejorar la progresividad de la arquitectura tributaria, fortaleciendo la imposición directa, tanto sobre los ingresos como sobre los patrimonios. La predominancia de los impuestos indirectos hace que todas las personas tributen por igual, independientemente de su capacidad financiera.

Es evidente que un pacto fiscal que contemple las necesidades de cuidados requiere pactos sociales y políticos que permitan resolver la puesta en marcha de políticas integrales, sostenibles en el tiempo y con la menor vulnerabilidad posible a los cambios de gobierno. La participación de las mujeres, así como la de los colectivos de personas con diferentes necesidades, permitirá considerar las características demográficas, sociales, económicas, culturales y territoriales en las que las relaciones de cuidado se insertan. Ello amplía la democracia y la ciudadanía, pudiendo ser la base para la aplicación de políticas con visión de largo plazo en el ámbito productivo, laboral, territorial y social, y orientar estratégicamente el gasto y la inversión como sustento para las transformaciones con igualdad de género.

¿Dónde estamos hoy? El haber y el debe

El camino recorrido por las feministas haciendo visibles las desigualdades de género y su relación con el trabajo de cuidados y el funcionamiento de las economías muestra grandes avances. Estos se observan tanto a nivel de las agendas políticas como de la multiplicidad de voces en los ámbitos nacionales, regionales e internacional. El apoyo y el impulso de las agencias de Naciones Unidas, así como las medidas tomadas por gobiernos progresistas han contri-



14. Beneficios que reducen la carga tributaria.

buido a la instalación del debate sobre las políticas de cuidados. Los planteos feministas están colocados en el día a día y se han dado logros históricos: legislaciones sobre los derechos sexuales y reproductivos, avances laborales, de cuidados, de identidad de género, creación de áreas de estudios de género en los posgrados académicos, entre otros. Sin embargo, todavía son insuficientes los avances en la legislación tendiente a reconocer el trabajo no remunerado de las mujeres por su aporte económico y social, así como en la puesta en marcha de políticas de cuidado.

Aún habrá que ver cuáles son progresos reales y su consolidación, dado que también se observa en algunos países cierto grado de vulnerabilidad para sostener los logros alcanzados, debido a los cambios políticos y a los nuevos escenarios de austeridad que, en algunos casos, han implicado fuertes retrocesos.

Frente a los avances de los feminismos, la respuesta conservadora en defensa del patriarcado y el capitalismo no se ha hecho esperar, resistiendo y enfrentando los cambios culturales y las propuestas feministas orientadas a la igualdad. Un cambio de perspectiva en la manera de entender e interpretar el mundo que coloque la vida en el centro seguramente es un objetivo revolucionario y de largo plazo, pero tal vez nos plantea un horizonte para proponer acciones a más corto plazo que apunten en esa dirección.

Referencias bibliográficas

Batthyány, K., Genta, N. y Perrota, V. (2014). Las representaciones sociales del cuidado infantil desde una perspectiva de género. Principales resultados de la Encuesta Nacional sobre Representaciones Sociales del Cuidado. *Papers* 2014, 99(3), pp. 335-354.

Carrasco, C. (2003): ¿Conciliación?, no gracias. Hacia una nueva organización social, en Amoroso Miranda, M. I., Bosch Pareras, A., Carrasco Bengoa, C., Fernández Medrano, H. y Moreno Sáenz, N., *Malabrainistas de la vida. Mujeres, tiempos y trabajos*. 27 a 51. Barcelona: Icaria, pp. 27-51.

Carrasco Bengoa, C. (2016). Sostenibilidad de la vida y ceguera patriarcal. Una reflexión necesaria. *Atlánticas. Revista Internacional de Estudios Feministas*, 1(1), pp. 34-57.

Carrasco, C., Borderías, C. y T. Torns, Teresa (2011). *El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas*. Madrid: Catarata.

Carrasco, C. y Tello, E. (2012). Apuntes para una vida sostenible, en Freixanet, M. (coord.), *Sostenibilitats. Polítiques públiques des del feminism i l'ecologisme*. Collecció Grana 30. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, pp. 13-53.

CEPAL (2022a). La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género. Santiago.

(2022b). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Santiago.

De los Santos, D., Fernández Ripa, M. y Salvador, S. (2022). Cambios en las estrategias de cuidado en el interior del país e impactos en la inserción laboral femenina (2014-2018). Fondo Sectorial de Primera Infancia - Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo.

England, P. (2003). Separative and soluble selves: Dichotomous thinking in economics, en Ferber, M. A. y Nelson J. A. (eds.), *Feminist economics today. Beyond economic man*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 33-59.

Espino, A. y Salvador, S. (2014). El Sistema Nacional de Cuidados en Uruguay: ¿una apuesta al bienestar, la igualdad y el desarrollo? *Revista de Economía Crítica*.

Espino A. y Fernández Ripa, M. (2023). Relatoria del taller regional presencial Protección social, cuidados e igualdad de género: desafíos frente a las políticas de austeridad. Montevideo: Ciedur.

Esquivel, V. (2011). La economía del cuidado en América Latina. Poniendo a los cuidados en el centro de la agenda, Socioeco.org, [en línea] <https://www.socioeco.org/bdf_fiche-document-2331_fr.html> [fecha de consulta: 28 de marzo de 2023].

Faur, E. (2006). Género, masculinidades y políticas de conciliación familia-trabajo. Nómadas, 24, pp. 130-141.

ILO (2018). *Care work and care jobs for the future of decent work*. Ginebra: International Labour Office.

Izquierdo, M. J. (2003). Del sexismo y la mercantilización del cuidado a su socialización. Hacia una política democrática del cuidado, *Cuidar cuesta: costes y beneficios del cuidado*, Donostia: Emakunde.

Kabeer, N. (2012). Women's economic empowerment and inclusive growth: labour markets and enterprise development.

Mascheroni, P. (2021). Ruralidad, cuidados y políticas públicas. Reflexiones a partir del caso de Uruguay, *Revista de Ciencias Sociales*, 34(49), pp. 35-62. https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/28635/1/RCS_Mascheroni_2021n49.pdf

Pérez Orozco, A. (2006). Perspectivas feministas en torno a la economía: el caso de los cuidados. ISBN 84-8188-264-X http://www.gemlac.org/attachments/article/338/amaia%20perez%20orozco_2006.pdf

Picchio, A. (1999): Visibilidad analítica y política del trabajo de reproducción social, en Carrasco, C. (ed.), *Mujeres y economía*. Barcelona: Icaria.

Stefoni E., C. (2009) Migración, género y servicio doméstico. Mujeres peruanas en Chile, en M.E. Valenzuela, M. E. y Mora, C. (eds.), *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-ro-lima/-ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_302535.pdf

Tronto, J. (2006). Vicious circles of privatized caring, en Hamington, M. y Miller, D. (eds.), *Socializing Care: Feminist Ethics and Public Issues*, Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.

Valenzuela, M. E. y Mora, C. (2009). *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.

World Bank (2023). Resumen del año 2021 en 11 gráficos: la pandemia de la desigualdad, *World Bank*, [en línea] <<https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2021/12/20/year-2021-in-review-the-inequality-pandemic>> [fecha de consulta: 14 de marzo de 2023] <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2021/12/20/year-2021-in-review-the-inequality-pandemic>

La política macroeconómica y las mujeres

Isabela Callegari¹

Introducción: la sociedad de los cuidados

Una de las varias consecuencias de la pandemia de COVID-19 fue la puesta en evidencia de la llamada “crisis de los cuidados”², con el consecuente debate sobre la Economía de Cuidados y el establecimiento de Sistemas Integrales de Cuidados (SIC). Desde la década de 1960, la demanda de valorización y redistribución del trabajo de reproducción social tiene un lugar central en el feminismo y fue tratada por diversas autoras, convirtiéndose en base de la disciplina que se llamó “Economía Feminista”³. Tras abrirse paso de a poco como resultado de las luchas de las mujeres, en los últimos años el tema se instaló en la agenda de la región latinoamericana, como testimonian diversos marcos institucionales.

La X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en 2007, puso el tema sobre la mesa al demandar que el cuidado se reconociera como derecho humano. En 2013 se aprobó en el Parlamento Latinoamericano la Ley Marco de la Economía de Cuidados, guía para los



1. Máster en Teoría Económica, es miembro del Instituto Eqüit, del Instituto Justiça Fiscal (IJF) y miembro fundadora del Instituto de Finanças Funcionais para o Desenvolvimento (IFFD).
2. El término “crisis de los cuidados” se refiere a la situación social actual, resultado, por un lado, de una menor disponibilidad de personas que tomen a su cargo tareas de cuidado y, por otro, del aumento de su demanda. Es decir, en el contexto del neoliberalismo se verifican la exacerbación del individualismo y la retracción de la protección social y el tiempo disponible, a lo que se suma que el marco civilizatorio feminista ha tenido como efectos la incorporación masiva de las mujeres al mercado laboral y la reducción de las familias. Al mismo tiempo, aumenta la demanda social de tareas de cuidado debido al envejecimiento de la población y a las enfermedades emergentes. Puede verse más información sobre este tema en Ilkkaracan (2016).
3. Son obras fundamentales para una crítica feminista de la economía hegemónica Housework: *Slavery or a Labor of Love* (Warrior, 1969); *Woman's Role in Economic Development* (Boserup, 1970); *Women and the Subversion of Community* (Costa & James, 1972); y *If Women Counted: A New Feminist Economics* (Waring, 1988). En 1992 se fundó la Asociación Internacional de Economía Feminista (IAFFE), cuya relevancia académica y política sigue creciendo en la actualidad.

países de la región. En 2020, la XIV Conferencia Regional firmó el Compromiso de Santiago, mediante el que recomendó impulsar la Economía de Cuidados como clave para la recuperación económica con igualdad. En 2021, ya en el contexto de pandemia, varios países de la región presentaron una declaración ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en la que ponían especial énfasis en la importancia de reconocer el cuidado como derecho humano⁴.

Pero más allá de la implementación efectiva de políticas y sistemas de cuidados en países pioneros como Uruguay, la pandemia dio urgencia y centralidad al tema, lo que culminó en la Ley Modelo Interamericana de Cuidados, elaborada por la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2022. Ese mismo año se celebró la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe organizada por la CEPAL junto a ONU Mujeres, que abordó el tema “La sociedad del cuidado como horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género”⁵.

Los SIC pueden entenderse como reformulación del Estado de Bienestar Social a partir de la premisa feminista de reconocer, reducir y redistribuir el trabajo de reproducción social que hacen las mujeres. Un documento reciente elaborado por ONU Mujeres establece líneas de intervención orientadas a establecer el derecho al cuidado en corresponsabilidad con el Estado y entre los géneros: (i) puesta en marcha de nuevos servicios públicos; (ii) comunicación y educación que fomenten una sociedad cuidadora y corresponsable; (iii) capacitación de cuidadores y cuidadoras que apunte a valorizar y profesionalizar el cuidado; (iv) regulación y establecimiento de marcos para garantizar la calidad de los servicios y los derechos de los cuidadores, y (v) gestión de conocimiento e información para la adecuada toma de decisiones gubernamentales y la transparencia pública (Bango et al, 2022).

En este marco se ha puesto de relieve el problema del financiamiento de los SIC, en especial en relación con los países periféricos —ya que su capacidad presupuestaria estaría en teoría más limitada—, y en tanto suponen la universalización de todos los pilares de la protección social: salud, educación, seguridad social y, como cuarto pilar, cuidados. Este artículo se propone evaluar críticamente las políticas macroeconómicas hegemónicas y aportar elementos que contribuyan a la crítica feminista de dichas políticas al mismo



4. Para una historiografía más detallada del afianzamiento de esta cuestión en la agenda pública, véanse Bango et al (2022) y Scuro et al (2022).

5. Las directrices resultantes de la Conferencia pueden consultarse en CEPAL (2023).

tiempo que fundan el debate sobre el financiamiento de los SIC desde el punto de vista de la Teoría Monetaria Moderna (TMM) y las Finanzas Funcionales.

Financiamiento de los sistemas integrados de cuidados

Presentaremos brevemente aquí cuestiones tratadas en trabajos recientes publicados por ONU Mujeres (Bango *et al.*, 2022 y Scuro *et al.*, 2022) en relación con el financiamiento de los sistemas de cuidados, para pasar después al análisis macroeconómico a la luz de la TMM. En primer lugar señalan lxs autorxs que la inversión en el sector de cuidados interactúa de manera positiva con los demás pilares de la protección social, así como con el ingreso y los impuestos. El cuidado de la primera infancia, por ejemplo, permite a las mujeres disponer de tiempo para hacer trabajos remunerados, estudiar o cuidar su propia salud, lo que redunda en un aumento de sus ingresos y mejora sus condiciones de vida; el cuidado adecuado de niñxs y ancianxs previene enfermedades y accidentes —y con ello reduce la sobrecarga del área de salud—, y la inversión en el sector de cuidados tiene alta tasa de generación de empleos y es muy poco contaminante. Si se compara con sectores a los que se destina gran parte de la inversión pública, como la construcción, se calcula que el potencial de empleo es hasta tres veces superior.

La creación de empleo aumentaría a su vez los ingresos —sobre todo de las mujeres—, incrementando la demanda global en la economía y los impuestos generados. A modo ilustrativo, se calcula que el impacto de establecer educación infantil gratuita, universal y de calidad para todxs lxs niñxs menores de seis años en México supondría un aumento anual de 1,77% del PIB y de 3,9% de la ocupación. La inversión debería ser 1,16% del PIB, y se traduciría en un aumento de 0,29% en la recaudación (Bango *et al.*, 2022).

Más allá de este impacto general, la creación de empleos formales para mujeres contribuye a combatir el problema de los altos niveles de informalidad que caracteriza el contexto neoliberal y afecta sobre todo a este grupo. Con el aumento de los niveles de formalidad y, en consecuencia, de las contribuciones a la seguridad social, se aprovecha el llamado *bono demográfico actual*, dando lugar a que las contribuciones de hoy sirvan de ayuda en el futuro, cuando haya más personas mayores que dependan de la seguridad social y menos en edad de trabajar.

Lxs autorxs analizan las estrategias de financiamiento en que se sustentan actualmente los demás pilares de la protección social y plantean algunos interrogantes. El modelo de financiamiento “basado en los ingresos generales”

se costearía mediante un mecanismo *ex post*⁶, es decir, cuando hubiera necesidad de hacer el gasto, siendo la recaudación general la principal fuente de ingresos. Se señalan como dificultades: (i) las restricciones presupuestarias de los países, que tuvieron grandes déficits públicos y debieron endeudarse para hacer frente a la pandemia; (ii) los posibles efectos perjudiciales de aumentar la presión fiscal; (iii) el problema de quedar a merced de nuevos gobiernos que pueden tener otras prioridades de gasto o adoptar repentinamente políticas de reducción del déficit y la deuda, y (iv) la compulsa presupuestaria en la que, debido a que su fuerza política es menor, el gasto social sale perdiendo. En vista de estas cuestiones, algunas posibilidades serían (i) gravar productos o sectores económicos específicos, (ii) crear una contribución o impuesto específico que recayera sobre un sector de la población; o (iii) destinar las regalías o la renta de una actividad económica específica –como las energías renovables o la actividad extractiva– a la protección social (Bango *et al.*, 2022).

Observamos aquí que las dos primeras posibilidades generarían la oposición de los sectores económicos o clases sociales que son titulares de los grandes ingresos y que tienen, por lo tanto, gran poder político, mientras que la tercera implica el riesgo de que el estado incentive el extractivismo para aumentar sus recursos presupuestarios, lo cual se contradice con la inherente necesidad de superar el extractivismo, a menos que se trate específicamente de recursos provenientes de energías renovables y de bajo impacto ecológico y social.

En cuanto al modelo de financiamiento basado en seguros, considerado una forma de financiamiento *ex ante*, lxs beneficiarixs hacen a lo largo de su vida aportes con un objetivo específico. Es el modelo de los sistemas de seguridad previsional, y en el caso del sistema público se busca darle carácter solidario e intergeneracional, asociándolo a la seguridad social. Lxs beneficiarixs contribuyen en función de sus ingresos, esta contribución es usada por quien la necesita hoy y, a través de reglas específicas, se posibilita que se beneficien de ella también personas que a lo largo de sus vidas no han podido contribuir. Es una forma que el sistema público de protección social adoptó para hacer

■

6. Esta concepción de los modelos de financiamiento *ex post* y *ex ante* no tiene sentido en el marco de la MMT, que se tratará en las siguientes secciones. No obstante, en esta sección hemos optado por mantener esta nomenclatura para discutirla más adelante desde un enfoque de economía política y en términos macroeconómicos. Esto se debe a que, teniendo en cuenta la forma como se conciben hoy las leyes presupuestarias, existen algunas diferencias en lo que aquí se denomina financiamiento *ex post* y *ex ante* que atanen a la disputa política en torno al presupuesto y la consiguiente distribución del ingreso, aunque en términos de financiamiento real no hay diferencia entre ambos modelos: incluso hablar de “financiamiento” o “fuentes de financiamiento” resulta difícil desde la perspectiva MMT. Sin embargo, entendemos que es mejor debatir económicamente estos conceptos que no usarlos en absoluto.

efectivos derechos básicos –como la jubilación– que resultarían inviables con el sistema privado de previsión, donde precisamente las personas que más lo necesitan, como las personas con discapacidad, pobres o ancianxs, no tendrían acceso al beneficio.

Bango *et al* (2022) citan algunos ejemplos de financiamiento de la seguridad asistencial atinente a los cuidados. En Bélgica, la seguridad cubre un porcentaje fijo de la prestación y el resto queda a cargo del beneficiario, independientemente de sus ingresos, mientras que en Alemania el Estado paga una cantidad fija en lugar de un porcentaje. Lxs autorxs también mencionan algunas dificultades, que afectan principalmente a países periféricos: (i) las altas tasas de informalidad y el consecuente bajo monto de los aportes; (ii) los efectos que puede tener en los niveles de empleo formal el aumento de los aportes a la seguridad social; y (iii) los bajos niveles de salarios, base de cálculo de los aportes. A estas dificultades hay que añadir el envejecimiento de la población, que reducirá el número de personas en edad de trabajar en relación con las que necesitan cuidados, y la automatización tecnológica, que provocará una pérdida generalizada de puestos de trabajo y la consecuente disminución de los aportes.

Dado que en la región las políticas de cuidado –e incluso las de protección social– todavía son insuficientes, la experiencia con fondos destinados al financiamiento de políticas de cuidados también está poco desarrollada. Son ejemplos el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) de Costa Rica y el Fondo Nacional de Salud (FONASA) de Uruguay. El primero financia políticas sociales diversas, entre ellas la Red de Atención a la Infancia, orientada a la población socialmente más vulnerable, y se nutre de ingresos generales, principalmente de impuestos sobre el consumo y de aportes de 5% sobre los salarios a cargo de empleadorxs públicxs y privadxs. El segundo forma parte del Sistema Nacional Integrado de Salud y se compone de aportes de trabajadorxs formalizadxs, empresarixs, jubiladxs y pensionadxs, y de un suplemento nacional procedente de los ingresos generales. También se accede a los servicios mediante diferentes aportes individuales, que guardan relación con los ingresos y con la incorporación de beneficiarixs adicionales a partir del beneficiario inicial, ya que el sistema se originó para lxs trabajadorxs formalizadxs y se está ampliando gradualmente (Bango *et al*, 2022). Aquí es importante señalar que los impuestos al consumo resultan extremadamente regresivos, en tanto en proporción recaen más sobre la parte más pobre de la población, de modo que no serían una fuente adecuada de recaudación en términos distributivos.

Bango *et al.* (2012) presentan también algunas directrices para la creación de fondos de solidaridad destinados a los cuidados, como (i) que sean parte constitutiva del propio sistema; (ii) integrar los recursos que ya se están invirtiendo en cuidados; (iii) mediante expansión progresiva, integrar a personas inicialmente fuera del sistema; (iv) que el sistema sea intertemporal e intergeneracional, para que los aportes y los beneficios estén espaciados en el tiempo; (v) imponer a las personas aportes directos en función de sus ingresos; (vi) garantizar que los aportes individuales no le impidan el acceso a nadie; (vii) agregar aportes provenientes de ingresos del Estado que no se originen en impuestos generales; (viii) contar con regalías o recursos de actividades específicas, e incluso impuestos sobre el consumo de bienes nocivos; (ix) gravar los grandes patrimonios, herencias y donaciones; (x) implementar impuestos digitales y ambientales; (xi) considerar la implementación de impuestos sobre las transacciones financieras y, finalmente, se sugiere (xii) firmar con organismos internacionales convenios de financiamiento para las obras de infraestructura necesarias para los servicios de cuidado.

Una cosa importante es que todo impuesto debe estudiarse en términos de su potencial de progresividad o regresividad, y que el cobro por servicio y las asociaciones con el sector privado son posibilidades que deben analizarse con cautela, ya que pueden abrir brechas para que el costo de dichos servicios se vuelva gradualmente prohibitivo y los derechos resulten inviables. Por último, el endeudamiento con organismos internacionales implica para los países pérdida de soberanía, empeora la situación de los que ya tienen altos niveles de dolarización o deuda externa y pone al resto en ese camino. Éste es uno de los puntos que se analizará con mayor atención en las siguientes secciones.

Política fiscal, gasto y políticas públicas

La política macroeconómica puede simplificarse en las correspondientes políticas: fiscales, monetarias, cambiarias y de ingresos. Afecta de maneras diferentes a los distintos grupos sociales y, por lo tanto, repercute también de forma positiva o negativa en la vida de las mujeres, dependiendo de cuáles sean sus premisas y objetivos, los instrumentos que se usen y las decisiones coyunturales. Nos referiremos aquí a las políticas fiscales y monetarias, que constituyen los principales medios mediante los cuales actúan a diario los gobiernos y cuyos efectos no se limitan a su mutua influencia, sino que afectan también a las otras políticas –cambiarias y de ingresos– y se ven afectadas por ella.

La política fiscal es el instrumento más directo de actuación del Estado, pues el gasto público se traduce, entre otras cosas, en compras gubernamentales, servicios públicos, seguridad social, inversiones estratégicas y transferencia de ingresos, mientras que mediante la recaudación tributaria se puede intervenir directamente en los ingresos disponibles y la asignación de recursos, así como incentivar o desincentivar productos y sectores económicos. Las decisiones de política fiscal son las que atraviesan instancias democráticas que planean el presupuesto, en un proceso que implica un diálogo mínimo con la sociedad y los representantes electos.

En las últimas décadas, sin embargo, la limitación del gasto público se produce de forma apriorística en función de premisas de austeridad económica y de que el gasto deficitario o el aumento de deuda nacional siempre generan inflación, e incluso de que llevan a la quiebra de los gobiernos nacionales⁷. De acuerdo con estas ideas, las demandas democráticas de aumentar el gasto público y de hacer efectivos los derechos constitucionales serían inflacionarias o impedirían llevar a cabo la política monetaria, toda vez que las erogaciones que hacen efectivos los derechos tienden a aumentar debido al crecimiento de la población y a la seguridad social todavía insuficiente. Desde estas premisas, la política monetaria —que se define y conduce sin diálogo con la sociedad mediante instituciones como los Consejos de Política Monetaria y los Bancos Centrales— es la que acaba dictando las reglas y delimitando el margen de actuación posible para la política fiscal y, con ello, el espacio posible de la propia democracia.

La autorrestricción de los gastos públicos es, a su vez, un gran frente de acumulación de capital, ya que concentra recursos al menos de cuatro formas. En primer lugar, la retirada de los servicios públicos y de la seguridad social da al sector privado la posibilidad de vender servicios que deberían ser derechos, expropiando parte de los ingresos de la población. En segundo lugar, el empobrecimiento general, ya sea por reducción de la actividad económica o por recorte de los servicios públicos, reduce el poder de negociación de los trabajadores, dando lugar a que se fijen salarios más bajos y peores condiciones laborales. En tercer lugar, aumenta el endeudamiento de las familias en el sector financiero con fines de mera manutención. Y, por último, la idea de que es necesario lograr superávits presupuestarios o reducir la deuda pública obliga a vender el patrimonio estatal, normalmente a precios y en condiciones extremadamente favorables para el sector privado.

■

7. Para un análisis histórico detallado de cómo se desarrolla esta ideología —de base moral más que económica— desde el liberalismo clásico hasta nuestros días, véase Blyth (2017).

La austeridad afecta específicamente a las mujeres, también de diversas maneras. Como resultó evidente durante la pandemia, el recorte de los servicios públicos hace que aumente el tiempo dedicado al trabajo reproductivo no remunerado. Aumenta la jornada laboral total y disminuye el tiempo disponible para trabajo remunerado, ocio, autocuidado, estudio o actividad política. En segundo lugar, la austeridad reduce la actividad económica global y, como se ha mencionado, empeora las condiciones salariales y laborales, siendo las mujeres las primeras a quienes se despide y ven afectados sus ingresos. En tercer lugar, las mujeres cabeza de familia se endeudan con el sector financiero para hacer frente a los gastos cotidianos⁸. Por último, la función pública es uno de los pocos espacios donde las mujeres tienen participación relativamente igualitaria y pueden hacer trabajos calificados y bien remunerados, y la eliminación de espacios estatales reduce esta oportunidad (Woodroffe & Capraro, 2016).

Es importante subrayar que la ideología de la austeridad establece un arreglo social específico, en el que el estado *autolimita* su capacidad de gasto, yendo en contra del cumplimiento de los derechos establecidos y, muchas veces, cambiando para ello la Constitución. Así, desvirtúa y desmonta el Estado de bienestar social, que nunca llegó a ser plenamente efectivo en los países periféricos, y favorece la focalización, la privatización y el cobro por bienes y servicios esenciales, en perjuicio de la lógica de la universalidad y la gratuidad. La construcción retórica para justificar la autolimitación del gasto tiene como marco, a su vez, la teoría económica ortodoxa, por lo que es necesario analizarla críticamente.

Política monetaria y soberanía

Mientras la política fiscal ataña al gasto público y a las decisiones en materia de impuestos, la política monetaria determina la gestión de la moneda nacional, el tipo de interés y la inflación. En opinión de los ortodoxos, ambas políticas deberían estar separadas, porque las decisiones sobre el gasto obstaculizarían o impedirían la correcta gestión del tipo de interés y la lucha contra la inflación. De acuerdo con esta visión, es necesario incluso un Banco Central independiente y que los gobiernos tengan metas fiscales estrictas, como metas de superávit primario, de gastos proporcionales a ingresos, de límite de gasto real e incluso un límite de deuda nacional en relación con el



8. Véanse al respecto las recientes publicaciones del Instituto Eqüit (Instituto Eqüit, 2020 y Teixeira et al, 2022).

PIB⁹. Se interpreta que el resultado fiscal afectaría la posibilidad del gobierno de honrar la deuda nacional y además causaría inflación de manera inexorable.

Un punto central al respecto es la divergencia de las perspectivas ortodoxa y heterodoxa en relación con las causas de la inflación. La inflación es un fenómeno multicausal complejo que puede dividirse en diversos tipos¹⁰. La *inflación de demanda* se produce cuando la demanda de bienes y servicios es superior a la capacidad que tiene la economía de suministrárselos, de modo que las empresas pueden subir sus precios sin perder ventas. La *inflación de costos* es producto de un aumento en los costos de producción —como precios de combustibles y materias primas— que se traslada al consumidor.

Existe también un tercer tipo, muy importante, que es la *inflación por conflicto distributivo*. En este caso, la demanda de la clase trabajadora de mejores salarios, en un contexto económicamente favorable, se satisface trasladando el aumento de ese costo a bienes y servicios. Ante los precios más altos, lxs trabajadorxs exigen nuevos aumentos, que nuevamente pueden ser trasladados a los precios, en un espiral inflacionario cuyo resultado final se define por la fuerza y articulación política de lxs trabajadorxs y por la demanda de bienes y servicios. El conflicto distributivo muestra que la inflación no es mala en sí misma, y que lo que en realidad debe evaluarse es el aumento de los salarios en términos reales o su deterioro.

En cuanto a la inflación de costos, algunas de las posibles causas son: la inflación por devaluación del tipo de cambio, la inflación por aumento de insumos básicos, y la inflación inercial. La primera se refiere al aumento de los precios de los bienes importados debido a la devaluación de la moneda nacional. La segunda ocurre por alguna perturbación en la producción de insumos como consecuencia de la escasez, el clima, cambios políticos o cambios en la competencia internacional, y es la que afecta, por ejemplo, el



9. "Superávit primario" significa que el gobierno debe tener resultado positivo en sus operaciones no financieras. En otras palabras, sólo se excluyen de esta meta los gastos e ingresos financieros —como los intereses de la deuda—, mientras todos los gastos sociales quedan sujetos a ella. Algunos países han ido adoptando normas para que el nivel de deuda mantenga cierta relación con el PIB, aunque no hay evidencias de que estas limitaciones de deuda o de gasto sean necesarias. Esta falta de evidencia se explica por la propia naturaleza del dinero en las economías monetariamente soberanas, como muestra el enfoque MMT. Brasil es conocido actualmente por tener el conjunto de reglas fiscales más estricto del mundo, habiendo instituido varias de las reglas mencionadas tanto en el nivel nacional como en el subnacional. La principal y más dura de ellas, el Techo de Gasto, significa que el gasto real no debe exceder cierto límite durante veinte años.

10. Una explicación accesible y detallada puede encontrarse en Rossi & Gerbase (2022), base de la breve exposición de los tipos de inflación referidos aquí.

precio de los combustibles, la energía y los productos básicos. La tercera proviene de la indexación de los contratos según la inflación del pasado como forma de protegerse de la inflación futura, lo que acaba favoreciendo el aumento de los precios.

La teoría heterodoxa considera que la inflación es normalmente de costos y que se necesitan diversos instrumentos y estrategias para combatirla, dependiendo de cuál sea su causa específica. Entre ellos se cuentan la planificación y el control público de las empresas y los sectores estratégicos, la inversión para corregir los cuellos de botella de la oferta interna, la intervención en el mercado cambiario y la reducción de la vulnerabilidad de la economía a las contingencias externas e internas. También se señala que el aumento de los tipos de interés, instrumento central de la política monetaria, tiene múltiples efectos sobre la inflación. Por un lado, representa un desincentivo al crédito y a la demanda y atrae más inversiones en dólares, valorizando el tipo de cambio, lo que combatiría la inflación. Al mismo tiempo, constituye un costo para la población y las empresas ya endeudadas que puede reflejarse en aumento de la inflación. En general, el aumento de los tipos de interés en las economías periféricas tiende a combatir la inflación mediante la apreciación del tipo de cambio.

Para la ortodoxia económica, la inflación es un fenómeno predominantemente derivado de la demanda, aunque se admite que las contingencias de costos puedan afectar coyunturalmente los precios. De acuerdo con ello, la inflación debe contenerse aumentando los tipos de interés y limitando el gasto público, ambas medidas encaminadas a contraer la demanda en la economía. La interpretación es que la principal causa de la inflación está en el exceso de dinero en circulación, que se origina a su vez en el gasto y las inversiones públicas, o en el incentivo al crédito, lo que da lugar a una demanda de bienes y servicios superior a la que la economía es capaz de cubrir.

Este análisis parte del supuesto de la plena utilización de los factores de producción, una situación donde la oferta de la economía está dada y no hay medios para su expansión. En esta situación, llamada "pleno empleo", el aumento de la demanda sólo tendría el efecto de hacer presión sobre los precios. En la mayoría de los países, y especialmente en los periféricos, esto casi nunca ocurre. Es muy raro que las economías funcionen a capacidad plena o sin desempleo involuntario. Aunque pueda ser el caso de algunos sectores económicos concretos y de algunos momentos históricos, tal situación no puede tomarse como la regla, sobre todo en escenarios de crisis con altas tasas de desempleo e inactividad.

La segunda línea argumental ortodoxa que asocia gasto deficitario a inflación sostiene que los gastos deficitarios conducen a una explosión de la deuda pública y obligan al gobierno a emitir dinero para pagarla, agudizando el panorama inflacionario. Como veremos más adelante, el único efecto nocivo del aumento de la deuda es la posible concentración del ingreso a través del pago de intereses a los tenedores de bonos, pero no existe una correlación inequívoca entre la inflación y la así llamada "emisión de dinero".

En este sentido, el enfoque de la teoría monetaria moderna muestra también que hay emisión de dinero siempre que el gobierno paga sus gastos, por lo que no es un hecho excepcional sino cotidiano¹¹. La causalidad es inversa a la que propone la teoría ortodoxa. El gasto antecede a los impuestos y también a la emisión de deuda, dado que el gobierno no necesita recaudar ingresos del sector privado para gastar y siempre realiza sus gastos de forma autónoma.

Lo que ocurre es que impuestos y títulos de deuda son medios para retirar dinero de la economía, controlar la liquidez y mantener el tipo de interés en el nivel deseado por el gobierno. Así pues, *impuestos y deuda no son propiamente medios de financiamiento, sino instrumentos gubernamentales destinados a quitar liquidez a la economía*. Los impuestos tienen también otras funciones importantes que ya se han mencionado, como redistribuir los ingresos y fomentar o desincentivar determinados productos, servicios o sectores.

El Gobierno siempre gasta creando dinero, mientras que el pago de impuestos y la preferencia del sector no gubernamental entre mantener dinero (ΔM) o bonos (ΔD) determinarán qué parte de la base monetaria permanecerá en el sector no gubernamental. *Dicho esto, el gobierno no elige si financia sus gastos emitiendo dinero, mediante impuestos o emitiendo bonos. Todo gasto público implica la emisión de dinero que, tras los procesos aquí descritos, se traduce en más o menos títulos emitidos* (Dalto, 2021, p. 13, énfasis añadido).

Hemos señalado en la sección anterior que los gastos de gobierno se traducen en bienes y servicios para la población, además de representar ingresos para hogares y empresas privadas. En realidad, todo el dinero que circula en la economía de un país con moneda soberana procede únicamente y exclusivamente del



11. Para una explicación completa y didáctica a la luz de la MMT sobre la naturaleza del dinero en economías con soberanía monetaria, procesos de creación de dinero y consecuencias de los déficits públicos y deuda, véase Dalto et al(2020).

gobierno nacional, no hay ninguna otra fuente¹². Por lo tanto, que el gobierno registre superávit significa simplemente que ha puesto en circulación en la economía menos dinero del que ha retirado, de modo que ahora hay menos dinero en manos públicas. El déficit, por otra parte, significa lo contrario: hay más dinero en poder del público después de los gastos del gobierno y los impuestos.

Es decir, esa identidad contable fundamental según la cual déficit público es igual a superávit privado y superávit público es igual a déficit privado, muestra que el déficit público y la deuda pública no pueden evaluarse como malos o perjudiciales *per se*, y que, por lo tanto, no deben evitarse o disminuirse *a priori*. Por el contrario, el análisis que nos interesa se refiere al impacto del gasto público en las demás variables económicas y en los objetivos sociales: nivel de empleo, nivel de inversión, tipo de cambio, inflación y prestación de servicios públicos, siendo déficit o superávit sólo resultados contables posteriores carentes de significación en sí mismos. Esta es la premisa de las Finanzas Funcionales¹³.

Otro principio de la teoría monetaria moderna, o del tipo de interés exógeno, nos informa que el tipo de interés es una variable política, fijada de manera exógena por los Bancos Centrales como objetivo de política monetaria. De esta forma, los Tesoros Nacionales emiten títulos para que el Banco Central pueda hacer operaciones de liquidez en el mercado secundario y alcanzar la meta de interés. De este modo, aunque los países prohíben actualmente el financiamiento directo del Banco Central al Tesoro, lo que ocurre en la práctica es que la emisión de títulos de deuda no constituye nada más que un mecanismo de financiamiento para el gobierno, sino principalmente un instrumento de política monetaria, *forzoso si se pretende alcanzar el tipo de interés*.

Lo que ocurre en la práctica es que el gobierno siempre puede gastar en la moneda nacional, porque nunca se queda sin ella. Tanto es así, que el pago de intereses de deuda y el refinanciamiento de bonos *siempre* se producirán. Si el Tesoro no tiene una previsión de impuestos futuros suficientes para cubrir



12. Según Pereira & Bastos (2022, p. 6), (...) una moneda se considera soberana cuando el gobierno elige la unidad de cuenta en la que se denominará la moneda, impone obligaciones denominadas en la unidad de cuenta elegida, emite moneda denominada en esa unidad de cuenta, la acepta como pago de las obligaciones impuestas y emite otras obligaciones contra sí mismo, igualmente denominadas en la unidad de cuenta elegida y pagaderas en la propia moneda del gobierno.

13. Para conocer en profundidad las Finanzas Funcionales, véase Lerner (1943, 1951 y 1961).

sus gastos, de modo que la cuenta del Tesoro se vuelve negativa, debe prever la emisión de nuevos bonos. Aunque estos nuevos bonos no puedan colocarse en el mercado al tipo de interés deseado, puede realizar los gastos, que irán a parar a las cuentas bancarias de particulares y empresas, y promoviendo un exceso de reservas bancarias presionará a la baja el tipo de interés. El Banco Central vende entonces títulos públicos a los bancos hasta alcanzar la tasa de interés deseada, lo que acaba promoviendo el financiamiento indirecto a los gastos realizados por el Tesoro en la primera etapa (Lerner, 1943, 1951, 1961; Kelton, 2020; Serrano & Pimentel, 2017; Dalto *et al.*, 2020; Pereira & Bastos, 2022).

Los bancos siempre tendrán preferencia por los títulos de reserva, porque producen intereses, y el Banco Central siempre debe contar con bonos del Tesoro para operar en el mercado, con el objetivo de alcanzar el tipo de interés objetivo. No hay otra forma de que la política monetaria suceda en el sistema financiero nacional. Así, según el enfoque de la teoría monetaria moderna, política fiscal y monetaria se vuelven inseparables.

Lxs autorxs de este enfoque recalcan que reconocer estos principios *no significa que el gobierno puede gastar indefinidamente sin consecuencias*. Sólo significa que el gobierno nunca se queda corto de su propia moneda. Por lo tanto, el límite del gasto público debe anclarse en la economía real, precisamente en la perspectiva inflacionaria. También debe evaluarse en función del logro de objetivos sociales y su impacto en las otras variables económicas. Un análisis coherente y responsable del gasto público debe considerar quién se beneficiará del gasto específico y qué productos, servicios y sectores tendrán mayor demanda, para así evaluar los límites de la economía nacional, la capacidad ociosa y los cuellos de botella estructurales que puedan producir inflación. Además, si la economía se desindustrializa al punto de no poder satisfacer demandas importantes de la población, habrá presión sobre las importaciones y en consecuencia también sobre el tipo de cambio, lo que a su vez producirá aumento de la inflación.

Esto no significa que el déficit o la deuda provoquen inflación o que deban evitarse *a priori*, sino que la economía está debilitada a tal punto que no puede satisfacer las demandas de lxs ciudadanxs, y que deben planificarse y hacerse inversiones estratégicas en este sentido. Es importante señalar el caso de muchos países latinoamericanos en los que la moneda nacional ha dejado de ser la única unidad de cuenta del país –es decir que están dolarizados en alguna medida– o que tienen elevada deuda externa, pues esto implica que han perdido gran parte de su soberanía monetaria y fiscal. Pero, de nuevo, en

estos casos el gasto y la deuda en moneda nacional pueden ser un camino para concretar inversiones estratégicas que los dejen menos vulnerables, lo que debe conjugarse con esfuerzos políticos que promuevan la recuperación de la soberanía nacional.

Es a partir de estas nociones sobre la moneda nacional y el funcionamiento del sistema monetario que debe desarrollarse el debate sobre el financiamiento de las políticas de cuidado, y de las políticas públicas en general, para no incurrir en análisis que corrobore las premisas de la austeridad y conduzcan a la autolimitación del potencial económico y social.

Consideraciones finales

Pereira & Bastos (2022), al tratar la economía política de la tributación desde la perspectiva de la teoría monetaria moderna, señalan que, aunque para financiar el gasto la tributación no sea necesaria, históricamente el aumento del gasto destinado a políticas públicas está ligado al aumento tributario, porque políticamente se construyó esa narrativa. Desde un punto de vista técnico, los autores muestran que los impuestos, además de tener importantes funciones específicas relacionadas con la distribución de la renta, también ayudan a suavizar las operaciones monetarias del gobierno, que pueden ser el resultado de tensiones políticas si se produce un gran aumento de deuda o si el gobierno no puede subastar sus bonos en el mercado primario al tipo de interés deseado¹⁴.

El verdadero problema que plantea el aumento de la deuda nacional es distributivo, ya que los intereses se pagan a una clase rentista. Sin embargo, este problema concreto también debe ponerse en perspectiva. Si el aumento de los gastos y de la deuda se hicieran en favor de políticas sociales eficaces que promuevan servicios públicos universales y de calidad, e ingresos para la población, y si el tipo de interés se fijara en el nivel más bajo posible, como es la recomendación que se deriva de las Finanzas Funcionales, sería posible una situación donde el resultado distributivo final fuera socialmente positivo a pesar de la deuda elevada.



14. Para tales situaciones es deseable tener saldo positivo en la Cuenta del Tesoro, ya que entonces el Gobierno puede realizar la subasta primaria de bonos en condiciones más favorables. En cualquier caso, se trata sólo de tensiones transitorias que no significan que el Gobierno vaya a quebrar. Como se explica aquí, el financiamiento indirecto siempre se producirá a través de operaciones del Banco Central en el mercado secundario para alcanzar el tipo de interés establecido como meta.

De modo equivalente, si los impuestos afectados a las políticas públicas fueran impuestos sobre el consumo, o incluso si recayeran en medida significativa sobre el empleo formal y los ingresos de los trabajadores, serían regresivos y aumentarían la desigualdad, además de provocar una contracción del producto y del empleo. Ante esta situación, sería preferible mantener sólo los impuestos sobre los ingresos y el patrimonio de las clases altas y complementar el resto con deuda pública a bajos intereses.

La hipótesis de que es posible apoyarse únicamente en la transferencia de ingresos de la clase alta al resto de la población es ilusoria. El nivel de protección social en los países periféricos sigue siendo insuficiente y estamos luchando por instaurar un nuevo pilar para esta protección. Así, es necesario que el gasto por habitante siga creciendo, considerando que en los países aumenta el crecimiento demográfico y el envejecimiento relativo, lo que redundará en mayor demanda global de protección social. Es irreal imaginar que podremos conseguir un Estado de Bienestar social de base amplia sin profundizar el déficit y la deuda.

Por lo demás, la segmentación del presupuesto en forma de fondos con destino específico puede servir como forma de *disfrazar*¹⁵ las cuentas públicas, lo que políticamente puede resultar útil. Una segmentación de ese tipo puede hacer más sencillo visualizar los impuestos y verificar su progresividad o regresividad, facilitando la legitimación social del gasto público dirigido a un sector específico (Pereira & Bastos, 2022). Sin embargo, hay que tener en cuenta que incluso esta segmentación, que para la mayoría de los países se hizo en el caso de la seguridad social, no permitió por ejemplo que esos gastos escaparan a los recortes de austeridad, ya que pasan a ser percibidos como enormes gastos que impiden alcanzar metas fiscales, lo que lleva a considerarlos *el problema*. Así, es fundamental partir de una correcta comprensión del sistema monetario, de los déficits y de las deudas para no convalidar la austeridad en ninguna instancia.

Por último, diversos análisis con cálculos variados sobre flujos ilícitos muestran que entre flujos lícitos e ilícitos los países periféricos son, cada año, acreedores netos de miles de millones e incluso billones de dólares frente al Norte Global¹⁶. Esto nos lleva a la necesidad de un nuevo acuerdo internacional



15. Lerner (1944, p. 321) *apud* Pereira & Bastos (2022), en relación con el uso de diferentes presupuestos como táctica de persuasión política en Suecia.

16. El cálculo varía debido a los flujos ilícitos. Véase Centre for Applied Research et al (2015) y UNC-TAD (2020).

sobre cuidados, y en beneficio de la soberanía de los países periféricos endeudados y dolarizados. Como sostiene el economista Fadhel Kaboub, una transición ecológica mundial exige reparación histórica, cancelación de deuda y transferencia de tecnología¹⁷. Lo mismo puede decirse de la sociedad de los cuidados. La soberanía monetaria, fiscal, alimentaria, sanitaria e industrial es un requisito de la emancipación democrática.

■ 17. Kaboub (2021).

Referencias bibliográficas

Bango, J.; Campanella, J. y Cossani, P. (2022). *Financiamiento de los sistemas integrales de cuidado: propuestas para América Latina y el Caribe.* ONU Mujeres.

Blyth, M. (2017). *Austeridad: la historia de una idea peligrosa.* São Paulo: Autonomía Literaria.

Boserup, E. (1970). *El papel de la mujer en el desarrollo económico.*

Centre for Applied Research; Norwegian School of Economics; Global Financial Integrity Jawaharlal Nehru University; Institute for Socioeconomic Studies y Nigerian Institute of Social and Economic Research (2015). *Flujos financieros y paraísos fiscales: Combinándose para limitar la vida de miles de millones de personas.* Washington: Global Financial Integrity. Disponible en: https://gfintegrity.org/wp-content/uploads/2016/12/Financial_Flows-final.pdf.

CEPAL (2023). *Compromiso de Buenos Aires.* Santiago: CEPAL.

Costa, M. D. y James, S. (1972). *Las mujeres y la subversión de la comunidad.*

Dalto, F. A. S. (2021). *El gobierno siempre crea dinero cuando gasta, no hay financiación alternativa.* Policy Note n. 3. Brasil: Instituto de Finanzas Funcionales para el Desarrollo (IFFD).

Dalto, F. A. S.; Gerioni, E. M.; Ozzimolo, J. A.; Deccache, D.; Conceição, D. N. (2020). *Teoría Monetaria Moderna: la clave para una economía al servicio de las personas.* Fortaleza: Nova Civilização.

Dweck, E. y Teixeira, R. A. (2018). Los impactos de la regla fiscal en un contexto de desaceleración económica, en Carneiro, R.; Baltar, P. y Sarti, F. (coords), *Más allá de la política económica*, pp. 283-326. São Paulo: Editora Unesp Digital.

Instituto Eqüit (2020). *El Sistema Financiero y el Endeudamiento de las Mujeres.* Rodriguez, G. (org.). Río de Janeiro: Instituto Eqüit - Género, Economía y Ciudadanía Global.

Ilkkaracan, I. (2016). *La economía púrpura como complemento de la verde: hacia una economía sostenible y solidaria.* Taller sobre "Género y macroeconomía: estado actual de la investigación y orientaciones futuras". Nueva York: Instituto de Economía Levy y Fundación Hewlett. Disponible en: <https://kadinininsanhaklari.org/wp-content/uploads/2019/05/2016.PurpleEconomy.Ilkkaracan.Levy-Hewlett.pdf>.

Kaboub, F. (2021). *Africa's Path towards Resilience and Sovereignty: the Real Wakanda is within Reach.* Red de Justicia Fiscal.

Kelton, S. (2020). *El mito del déficit: la teoría monetaria moderna y el nacimiento de la economía popular.* Nueva York: Public Affairs.

(1943). *La financiación funcional y la deuda federal* (pp. 38 - 51). Investigación social, JSTOR.

(1944). *Economía del control. Principios de la economía del bienestar.* Nueva York: Macmillan and Company Limited.

(1951). *Economía del empleo.* Nueva York: McGraw-Hill Book Company.

Lerner, A. P. (1961) *The burden of debt* (pp. 139-141) The Review of Economics and Statistics, JSTOR.

Pereira, B. R. & Bastos, C. P. (2022). MMT and Taxation: a Political Economy Approach (Texto de debate 026). Río de Janeiro: IE-UFRJ. Disponible en: <https://www.ie.ufrj.br/publicacoes-j/textos-para-discussao.html>.

Rossi, P. & Gerbase, L. (2022). Guia Ilustrado de Inflação, Política Monetária e Direitos Humanos. Brasília: INESC.

Scuro, L.; Alemany, C. y Cremades, R. Coello (coords.) (2022). Financiamiento de los sistemas y políticas de cuidado en América Latina y el Caribe: aportes para una recuperación sostenible con igualdad de género. Santiago: CEPAL-ONU-Mujeres.

Serrano, F. y Pimentel, K. (2017). ¿Nos hemos "quedado sin dinero"? *Financiación del gasto público y tipos de interés en un país con moneda soberana*, 21(2). Revista de economía contemporánea.

Teixeira, F.; Rodríguez, G.; Cortez, M. y Sarno, P. (2022). Endeudarse para

vivir: la vida cotidiana de las mujeres en la pandemia. Río de Janeiro: Instituto Equit.

UNCTAD (2020). *Topsy-turvy world: net transfer of resources from poor to rich countries* (Policy Brief No. 78). Naciones Unidas. Disponible en: <https://unctad.org/publication/topsy-turvy-world-net-transfer-resources-poor-rich-countries>.

Waring, M. (1988). *If Women Counted*. Nueva York: Harper & Row.

Guerrero, B. (1969). *El trabajo doméstico: esclavitud o trabajo de amor*.

Woodroffe, J. & Capraro, C. (2016). *Rompiendo barreras: políticas macroeconómicas que promueven la igualdad económica de las mujeres*. Londres: Red de Género y Desarrollo (GADN), ActionAid. Disponible en: <http://bit.ly/2ilxyop>.

Los Tratados de libre comercio (TLCs) y las políticas de cuidado

Graciela Rodríguez¹

La globalización que avanza desde los años ochenta, intrínsecamente ligada a la expansión del pensamiento y el modelo neoliberales, promovió un enorme crecimiento del comercio internacional, facilitando la circulación de mercaderías e inversiones, entre los principales mecanismos que vienen diseñando la moderna arquitectura económica mundial.

Resulta fácil entender que la austeridad y el ajuste fiscal, que se han expandido como receta única para los presupuestos de los países del Sur global, provocan enormes efectos sobre las políticas de cuidado, al impedir la expansión de los gastos públicos necesarios para su implementación. Sin embargo, son mucho menos visibles las conexiones entre estas políticas de cuidados, que buscan atenuar los efectos de la pobreza cotidiana en que viven las poblaciones –en especial las mujeres–, esa globalización y los avances de la liberalización comercial que conlleva. Especialmente, si constatamos que las negociaciones comerciales son mucho más que comercio, y no sólo han contribuido a profundizar la desigual distribución del trabajo entre los países del planeta, sino que también han colaborado a ampliar la escandalosa concentración de riqueza en el mundo. De hecho, las negociaciones del comercio internacional en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y en los Tratados de libre comercio (TLCs) abarcan temas extremadamente diversos e importantes para las economías nacionales, como agricultura, servicios, productos no agrícolas (NAMA), propiedad intelectual y patentes, compras gubernamentales, o comercio digital, entre los más importantes.

Queremos reflexionar aquí sobre los impactos de esas negociaciones comerciales y sus diversos temas en la vida de las poblaciones, los efectos que



1. Ingeniera agrónoma y socióloga. Coordinadora del Instituto EQUIT – Género, Economía y Ciudadanía Global, Miembro de la Red de Genero y Comercio y de la Coordinación de REBRIP – Red Brasileña por la Integración de los Pueblos.

causan sobre el trabajo de las mujeres, sus tiempos y esfuerzos con los cuidados, así como sobre las políticas públicas que podrían contribuir a alivianar el trabajo doméstico del que ellas mayoritariamente se responsabilizan.

Desde el feminismo hemos analizado en muchas oportunidades las tramas económico-financieras de las violencias que viven las mujeres en diversos ámbitos, en sus cuerpos, en el espacio doméstico, en los espacios de trabajo, en el dominio público. Pero poco conversamos sobre cómo se generan esas violencias a través de las políticas macroeconómicas y, más puntualmente, sobre los impactos del comercio internacional sobre la vida de las personas y, en particular, sobre las mujeres.

Así, dado el amplio abanico de temas que incluye el comercio internacional, tenemos que considerar el trabajo en la agricultura y en ámbitos rurales y, también, en la producción industrial. Al mismo tiempo, sabemos que es imprescindible considerar la importancia de la liberalización de los servicios, que ha conducido en gran medida a la privatización de servicios públicos esenciales, ampliando los impactos negativos sobre las estrategias de superación de la pobreza. Tales servicios, como por ejemplo el acceso al agua y al saneamiento, resultan fundamentales para la reducción de la jornada de trabajo doméstico y para complementación de los trabajos reproductivos. En este sentido, son especialmente relevantes los servicios de salud, o educación, entre otros –sin dejar de incluir el trabajo de las y los que cuidan y su protección social–.

Ya las negociaciones de propiedad intelectual muestran de forma evidente el impacto del comercio internacional sobre la vida de las personas, como se vio con la pandemia, cuando no fue posible negociar la suspensión de las reglas comerciales vigentes sobre las patentes, lo que hubiera permitido a los países comprar libremente vacunas –e incluso a algunos, producirlas–, facilitando su acceso a la población. En ese caso, la falta de vacunas para un inmenso número de habitantes del planeta, que condujo a la muerte de millones de personas, fue un ejemplo perverso de las consecuencias de las reglas del comercio internacional. Justamente, muchas de las políticas de cuidado se encuentran ligadas a los servicios de salud disponibles, incluyendo remedios, exámenes y diagnósticos, que se encuentran protegidos por patentes a partir de las negociaciones de comercio internacional.

También las compras públicas del Gobierno son parte de las negociaciones comerciales y cuando son liberalizadas por los TLCs van más allá que las patentes, limitando la posibilidad de compras nacionales en diversos sectores

económicos, como el de pequeños agricultores, pequeñas y medianas empresas (PyMEs), etc.

En suma, precisamos desnaturalizar y politizar los cuidados, encontrando las determinantes macroeconómicas y los aspectos del desarrollo nacional que pueden contribuir u obstaculizar su implementación. En este artículo, nos centraremos en las conexiones de las políticas de cuidados con el comercio internacional, que impacta las economías nacionales y la vida de las poblaciones. De la misma forma en que pensamos el costo del agua incorporada en los productos de exportación agrícola y minera, tenemos que visibilizar y calcular los costos sociales, en relación con el cuidado de la vida, que ocasiona la profundización de los modelos extractivistas de exportación. El libre comercio es uno de los obstáculos importantes para esa estrategia.

Cuidados y desarrollo

Aunque la economía feminista viene cambiando las visiones de la economía tradicional, aún podemos decir que el trabajo reproductivo que se realiza en el espacio doméstico, por no ser remunerado por el mercado, ha sido menospreciado por los economistas y de modo general por las sociedades patriarcales, donde los hombres tienen más poder hegemónico para incorporar valores sociales en las instituciones. Sin embargo, hace algunas décadas los estudios realizados por feministas vienen buscando valorizar ese trabajo que genera riquezas y beneficios para la sociedad, como también privilegios para los individuos, además de contribuir al mantenimiento de la vida en sí. Las mujeres siempre han liderado la realización de esos trabajos de cuidado reproductivo no remunerado, pero más recientemente vienen también asumiendo esos trabajos en forma remunerada, sea en el ámbito público como privado. Ese conjunto de trabajos, remunerados o no, formales o informales, son los que forman el trabajo de cuidado (EQUIT, 2022).

Es en esta conceptualización que se basa la economía del cuidado, para pensar e implementar políticas de cuidados que puedan aliviar la jornada de trabajo de las mujeres, contribuir a compartirla con los hombres e implementar o promover formas de disminuir los tiempos destinados por las familias a los cuidados. Tales políticas precisan buscar el reconocimiento y valorización de ese tipo de trabajo, responsabilizando al Estado por el ofrecimiento de servicios de calidad que faciliten esos cuidados para la sostenibilidad de la vida.

De este modo, la economía del cuidado se propone integrar bienes, servicios, valores y relaciones que existen en los trabajos de cuidados necesarios para

la existencia y reproducción humana, cuestionando la lógica de la economía tradicional. Esta, justamente por desvalorizar esos trabajos, ha buscado atender las carencias del sistema económico que no los incluye, a través de las ya conocidas políticas sociales.

Evidentemente, el reconocimiento de las actividades de cuidados en los hogares y las demandas por igualdad de género que crecen de forma sustancial en las sociedades han ido modificando las perspectivas desde las que se considera a las tareas de cuidado, remuneradas y no remuneradas, y su incorporación al conjunto de las actividades económicas, que precisan de tratamiento político, social y económico. Tanto la creación de riqueza social que suponen, como la creciente necesidad de atención a la reproducción social de la vida las coloca dentro del sistema económico, haciendo parte del crecimiento y desarrollo de las naciones.

Es necesario visibilizar que las políticas de cuidado pueden ser una consistente estrategia de superación de las desigualdades, especialmente las de género, pero también de la pobreza, que ha vuelto a crecer recientemente en nuestra región.

Así, como dice Alma Espino:

pensar las políticas de cuidados como parte integral de los procesos de desarrollo, teniendo en cuenta al mismo tiempo una perspectiva de derechos (cuidar y ser cuidado) y de igualdad social y de género, permitiría un mayor abanico de opciones para hombres y mujeres (en el ámbito económico, obviamente, pero también social y político). Las políticas públicas en el área de los cuidados pueden operar como un factor de igualdad, constituyendo en realidad verdaderas estrategias para la equidad y para el funcionamiento del sistema económico y, por tanto, al servicio del desarrollo económico y social de nuestros países. (Espino, 2015).

De hecho, y lamentablemente, debemos reconocer que nuestros países no tienen actualmente proyectos nacionales de desarrollo y, por esto, tampoco tienen sustentabilidad. Los llamados gobiernos progresistas de las dos últimas décadas en la región han suplido esta falta de perspectiva con el aumento de políticas sociales y programas de redistribución de riquezas de corte más bien desarrollista, basados en los altos precios de las commodities –recetas que de hecho funcionaron bastante bien–. Sin embargo, esta segunda etapa de progresismo en la región, época de crisis económica global y de ausencia

de otro *boom de commodities*, muy posiblemente pondrá fin a esa estrategia que algunos autores han llamado de “reducción de daños” (Arantes, 2022)². Este nuevo momento nos coloca frente a la necesidad y el enorme desafío de definir y articular políticamente un proyecto económico-social para la región que, entre otras premisas y condiciones, impida la firma de un TLC como es el Acuerdo UE-Mercosur. Ese acuerdo puede obstaculizar fuertemente varios de los aspectos y sectores económicos que contribuirían a un proceso de fomento de diversas políticas de desarrollo, como podemos considerar a las propias políticas de cuidado y sus impactos sobre la vida de las mujeres y de la sociedad.

Aunque esta perspectiva merecería más debate, la tomaremos aquí como premissa para pensar la importancia del comercio internacional y sus profundas relaciones con el desarrollo nacional y, por ende, su relación con la implementación de las políticas de cuidado y cómo, de hecho, puede obstaculizarlas.

Comercio internacional y cuidados

El comercio internacional ha tenido históricamente un papel central en la configuración del poder mundial y lo tiene aún, especialmente, para la expansión de la globalización neoliberal, al incentivar y facilitar el proceso productivo descentralizado a escala mundial. La producción especializada en diversos territorios del planeta de productos que serán prioritariamente exportados y consumidos en cualquier lugar del mundo, ayudada por la conectividad cada día más ágil y planetaria, permitió consolidar el núcleo central de la llamada globalización. Pese a que actualmente se hace un uso engañoso del término “comercio internacional” —pues él ya no hace referencia exclusivamente al comercio de mercancías, sino también a otros temas y disciplinas distintas del comercio de bienes, tales como las compras públicas, las patentes, los servicios, los flujos de inversiones, etc.—, continuamos refiriéndonos de ese modo a esta práctica y sus negociaciones. Así, el llamado comercio internacional busca garantizar la expansión de tales flujos, y las premisas de liberalización comercial progresiva junto con la liberalización del flujo de inversiones se han transformado, en las últimas décadas, en elementos cruciales del crecimiento económico y del desarrollo para los países.



2. El autor en su publicación llama eliminar “reducción de daños” a ese conjunto de políticas socialdemócratas que la izquierda asume, justamente, por la falta de un proyecto nacional soberano de desarrollo con sustentabilidad.

Resumiendo, de forma simplificada, el triunfo del libre comercio como matriz de las negociaciones internacionales se impuso en un mundo hegemonizado por el poder colonial de las potencias industriales europeas sobre países de escaso o nulo desarrollo. Las grandes diferencias en el desarrollo de los países fueron el telón de fondo para que Inglaterra, primero (en los siglos XVIII y XIX) y Estados Unidos, después (en el siglo XX), como grandes centros industriales en un mundo fundamentalmente agrícola, fueran determinantes para imponer globalmente el régimen del libre cambio. Así, las reglas del comercio internacional como las conocemos actualmente están basadas en algunos principios surgidos en esa etapa colonial de división internacional del trabajo y, por ello, continúan siendo profundamente asimétricas. Entre ellas, la cláusula de *nación más favorecida* (que es un status que una nación atribuye a otra en las negociaciones comerciales y que debe ser igual al de cualquier otra nación del acuerdo) y la cláusula de *trato nacional* (sobre el tratamiento igualitario entre productos nacionales y extranjeros, para evitar discriminación al producto extranjero en relación al producto nacional). Estos principios generales de las negociaciones tendrán intensos impactos en los acuerdos comerciales firmados en el ámbito de la OMC y entre países de forma bilateral.

Será en el período entre la Primera y la Segunda guerras mundiales (1918 - 1939) que aparecerán más visiblemente los mecanismos de protección utilizados por las economías más fuertes. A partir de entonces, la batalla permanente que habrá de establecerse entre el proteccionismo³ y el libre comercio dará la tónica al comercio internacional. Una larga polémica que encontramos vigente hasta hoy entre librecambio vs. proteccionismo mostrará la balanza inclinarse a un lado o al otro en el transcurrir de las décadas siguientes.

A partir de esta apretada síntesis sobre los mecanismos de funcionamiento del comercio internacional, pasaremos al análisis, por un lado, de los impactos del comercio en las diversas áreas y sectores económicos, en el desarrollo nacional y en la autonomía de los países para definir sus políticas nacionales, y por otro, de las consecuencias políticas, sociales y económicas de tales acuerdos.

En una rápida mirada inicial podemos percibir que las políticas neoliberales implementadas en las últimas décadas vienen imponiendo, por medio de las negociaciones comerciales, la privatización de servicios públicos, muchos



3. Se denomina “proteccionismo” a la política económica que busca restringir la competencia internacional, inhibiendo la importación de productos extranjeros por medio de tarifas aduaneras para aumentar su costo y así favorecer o proteger a los productos nacionales.

de los cuales –como el acceso al agua y la energía, o aquellos de cuidados directos, como escuelas, jardines de infantes y otros– ampliarían o facilitarían las actividades de cuidado. Trataremos ahora de extender la mirada, para analizar temas y aspectos de las políticas macroeconómicas, a veces menos evidentes y otras veces bastante ocultos para la ciudadanía, para intentar correr el velo de cómo ellas afectan las políticas y la vida en nuestras sociedades.

Temas comerciales (agricultura, servicios, propiedad intelectual, compras de gobierno, industria, etc.) y sus impactos sobre los cuidados

Es extremadamente largo y amplio el espectro de impactos que causa el comercio internacional sobre las economías nacionales, aunque de forma diferenciada en el norte y el sur, o entre las llamadas economías “desarrolladas” y las eufemísticamente llamadas “en desarrollo”.

Por eso, tomaremos sólo algunos ejemplos de áreas o sectores impactados, elegidos sobre todo por su importancia económica en combinación con sus impactos de género y raza/etnia, y siempre partiendo del concepto referido por diversos autores de “derecho al desarrollo”.

Agricultura Familiar y Alimentación

En América Latina en general, y tomando el caso de Brasil como paradigmático, el monocultivo extensivo practicado por el agronegocio o la llamada agricultura de exportación, de tradición secular en nuestra región, ha ido produciendo en las últimas décadas cambios muy profundos en la producción agrícola e incluso en el uso de la tierra.

“Brasil es uno de los países con mayor concentración de tierras del mundo y donde están los mayores latifundios. Concentración e improductividad poseen raíces históricas que establecieron la base de la desigualdad social del país que perdura hasta los días actuales”⁴, afirma un artículo sobre Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra de Brasil (MST) publicado en la web del Instituto Tricontinental de Pesquisa Social de Brasil (2020), que también incluye datos acerca de los índices de concentración de tierra que son cada vez mayores. Justamente, la concentración y extranjerización de tierras y la expansión de la frontera agrícola están siendo cruciales para el proceso de deforestación de biomas enteros, como el bosque chaqueño, el Cerrado y en

■
4. Traducción del portugués, de la autora.

especial la Amazonía, que está actualmente en el centro de las denuncias internacionales.

Al mismo tiempo, esa expansión de la producción agropecuaria, que amplió de forma gigantesca el cultivo de soja y la ganadería, ha ido empujando y reduciendo las pequeñas propiedades agrícolas hacia las tierras de menor calidad y periféricas. Es justamente esa agricultura familiar la que garantiza la producción de hortalizas, legumbres y frutas que componen la alimentación de las poblaciones rurales y urbanas de la región y por ello su disminución y vulnerabilización acaban encareciendo el consumo de tales alimentos, especialmente para la población urbana.

El Acuerdo UE-Mercosur, ya firmado por representantes de los países y actualmente muy cuestionado por diversos sectores, antes de su aprobación definitiva por los parlamentos, puede ser visto como un ejemplo significativo en varios aspectos, dada la erosión democrática que implica su aprobación sin ninguna transparencia⁵. Pero también por ser un doble golpe para la agricultura regional. El primero y más denunciado se debe a la profundización de la expansión agrícola en tierras de deforestación, con enormes impactos sobre territorios, biomas y poblaciones rurales. La violenta quema de la selva amazónica es perversamente ejemplificadora. El segundo, más invisible y desestimado, es la afectación de la producción de alimentos por el desplazamiento de la pequeña agricultura familiar, con graves consecuencias en el acceso a alimentos por parte de la población, que está aumentando los datos de desnutrición y hambre de la población más pobre de los países de la región y promoviendo el consiguiente desplazamiento de población hacia las periferias urbanas.

De hecho, Brasil, por ejemplo, en los últimos cinco años ha returnedo al “mapa del hambre” de la FAO. Los últimos relevamientos han reportado que 33 millones de personas no tienen garantizado el acceso a la comida y más de 100 millones sufren algún tipo de inseguridad alimentaria⁶. Una de las causas apuntadas ha sido la interrupción del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), instituido por el primer gobierno de Lula para incentivar la agricultura familiar sustentable por medio del estímulo al consumo de la producción



5. El acuerdo fue firmado con la UE en 2019, aprovechando la lamentable coincidencia de dos gobiernos neoliberales en Argentina (Macri) y en Brasil (Bolsonaro), repentinamente y sin consulta a la sociedad civil de los países del Mercosur.

6. Véase: Pesquisa sobre Inseguridad Alimentar: <https://pesquisassan.net.br/2o-inquerito-nacional-sobre-insegurança-alimentar-no-contexto-da-pandemia-da-covid-19-no-brasil/>

del sector, principalmente mediante las compras realizadas por organismos públicos. Uno de los ejemplos más importantes del programa es su relación con el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), que busca proveer de merienda escolar a las escuelas municipales, las que deben comprar un mínimo del 30% de la comida que ofrecen a sus alumnos a la agricultura familiar de la localidad. Este es un caso típico de política nacional que se vería impedida en caso de que se aprobara el Acuerdo UE-Mercosur, que no permite (por la cláusula de *trato nacional*) discriminar entre el producto de una cooperativa de agricultura familiar y el de una empresa internacional, como por ejemplo McDonald's, que pueda entregar una merienda más barata. Y que también impide la aplicación de subsidios a la producción nacional de la pequeña y mediana agricultura –aunque toda la especialización y eficiencia de la agricultura europea fue lograda mediante enormes subsidios aplicados a su agricultura comunitaria a través de la Política Agrícola Comunitaria (PAC), creada en 1962 para controlar la migración interna y abaratar el precio de los alimentos en la región–.

A su vez, si simultáneamente miramos la cantidad de empleos relacionados con el comercio exportador, vemos que es muy reducida en los países de la región, donde se sitúa en torno a la media de 10% del total del empleo asalariado. El sector agrícola de exportación con especialización productiva se expresa en la exportación de bienes de bajo valor agregado, que no requieren mano de obra calificada, con lo cual además de la escasa empleabilidad, genera empleos de baja calidad y, entre ellos, muy pocos empleos femeninos, sin aprovechar la mejora relevante en la calificación de la oferta de trabajo de las mujeres en las últimas dos décadas.

Entonces, con la firma del Acuerdo UE-Mercosur para favorecer la producción agropecuaria exportadora, tendremos un cuadro acuciante, ya que sabemos que la agricultura de exportación no contribuye a la diversificación productiva de alimentos y al mismo tiempo no es relevante para la generación de empleo de calidad, menos aun para las mujeres. Todo esto se ve agravado, además, por la tendencia a la disminución del empleo a causa de la automatización del trabajo (Bidegain, 2009).

Es decir que desempleo creciente (empleo de mala calidad, especialmente para las mujeres) y encarecimiento de los alimentos frescos, dos de los indicadores fundamentales para caracterizar situaciones de pobreza y extrema pobreza, serían fortalecidos por la firma de TLCs, en particular, por el Acuerdo UE-Mercosur. Dos de los aspectos fundamentales que se relacionan de forma directa con las necesidades de las políticas de cuidado.

Otro aspecto que precisa ser comentado resumidamente, porque también impacta la vida cotidiana y en la pobreza de la región, se refiere a los sistemas alimentarios que muestran cambios relevantes en las últimas décadas. Los monocultivos tienen bastante antigüedad en el sistema agrícola y de alimentos a nivel global, con sus orígenes en el sistema colonial y la estructura de *plantations* (por ejemplo, de café procedente de Etiopía, para Brasil y Colombia; de trigo procedente de tierras persas y adaptado por siglos en Europa, siendo destinado a Canadá y Argentina; de productos incorporados de regiones asiáticas, como el banano para América Central, y la caña de azúcar llevada a Cuba y Brasil, entre otros) y fueron parte sustancial del proceso de expansión del comercio internacional desde el siglo XVI. Sin embargo, fue después de la Segunda Guerra Mundial, que la llamada “revolución verde”⁷ –un rotundo fracaso para los países del Sur global– fue diseñando las características actuales del comercio agrícola y del sistema agroexportador de *commodities*, con monocultivos de extensiones gigantescas y uso exorbitante de defensivos agrícolas y pesticidas⁸. Volviendo al ejemplo brasileño, podemos afirmar que el país (y podríamos decir lo mismo de Argentina, y en cierto modo también de Paraguay y Uruguay) no exporta alimentos, sino que exporta *commodities* y agroenergía, con un modelo agroexportador que depreda la naturaleza y ni siquiera cuida la alimentación de su propia población.

Aunque este pequeño resumen no consigue exponer la enorme importancia de esos 500 años para entender el actual sistema extractivista implantado en los países colonizados, da una idea de la extensión de la problemática y su enraizamiento en las culturas locales y en los territorios que en los últimos siglos vienen, desde la agricultura local, produciendo su culinaria y su estilo de alimentación.

Todo esto nos trae a la actual situación de cambios, desde la producción y el consumo local de alimentos en las sociedades campesinas, hasta el “desarrollo”, vía comercio internacional, de las grandes empresas transnacionales



7. Amplio programa, diseñado para aumentar la producción agrícola en el mundo por medio del uso intensivo de insumos industriales, mecanización, y reducción del uso de mano de obra.
8. En Brasil, el aumento del área cultivada entre 2010 y 2019 fue de un 30% en total, entretanto el aumento del uso de defensivos agrícolas en ese mismo período fue exponencial, de más de 90%. Mientras los cultivos para exportación tuvieron crecimiento expresivo (algunos como la soja duplicaron su producción en 25 años), los productos para la alimentación brasileña tuvieron una reducción de en torno al 40%. En ese mismo período, fueron notificados más de 56.000 casos de personas intoxicadas por pesticidas en el país. El Ministerio de Salud informa que, para cada caso notificado, habría 50 personas que no notificaron. Así, entre casos notificados y no notificados, se considera que habría en el mismo período más de 2.000.000 de personas intoxicadas con defensivos agrícolas.

formadas en la década de 80 y que actualmente ejercen, a través de grandes conglomerados empresariales, el dominio de las cadenas del sistema alimentario global, concentrando e industrializando la producción y homogeneizando la alimentación mundial.

Este debate nos plantea un segundo aspecto no menor y relacionado con el comercio internacional que, afectando a las comunidades tradicionales y a la agricultura familiar (que produce y comercializa alrededor del 70% de los alimentos en Brasil), ha producido la mayor migración humana por el despojo de las tierras agrícolas y el saqueo de la perspectiva de supervivencia para grandes poblaciones, lanzadas primero a la industrialización y después al desempleo.

En resumen, destitución de la capacidad de supervivencia de gran número de comunidades, alimentación industrializada de baja calidad y promotora de innumerables problemas de salud, destrucción y degradación del medio ambiente y la biodiversidad por los monocultivos: todo esto también se relaciona con la necesidad de políticas de cuidado de los cuerpos, de la vida cotidiana y de la naturaleza.

En estudios recientes sobre el endeudamiento de las mujeres (Teixeira, Rodríguez, Cortez y Sarno, 2022), comprobamos que las formas actuales que toma ese endeudamiento se relacionan con el mantenimiento cotidiano de la vida y el pago de gastos destinados a alimentación, agua, luz y gas, entre los más relevantes. El pago rotativo con tarjetas de crédito es la forma más extendida para afrontar el consumo de productos alimenticios en Brasil, un país que tiene más de 70% de la población y una mayoría de mujeres endeudadas para la supervivencia cotidiana. Políticas que incluyan el abaratamiento de la canasta básica y de los artículos de alimentación en particular son fundamentales para el combate del hambre y la pobreza. Estas deben ser parte de políticas de cuidado que mejoren la vida de las mujeres, como programas de merienda escolar en jardines de infancia y escuelas públicas, fomento a las cooperativas de cuidados colectivos (Sanchís, 2020), o restaurantes populares y otros en ámbitos urbanos. Asimismo, es necesario el apoyo al trabajo de las mujeres en el ámbito rural, tanto en la producción de alimentos y en su transformación con valor agregado, como en la comercialización –como vimos en el ejemplo de las compras públicas–. Medidas que además tienen otros beneficios implícitos, como la alimentación de calidad y la mejoría en los impactos ambientales.

Compras gubernamentales en los TLCs

Las compras de gobierno son un importante instrumento para direccionar la política pública del Estado. Por su tamaño medio, el mercado de compras de los gobiernos suele tener un enorme peso en el PBI de los países. En el caso brasileño, entre 2006 y 2016 representó el 12,5% del PBI nacional –con poco más de la mitad de ese mercado representado por el gobierno federal, donde también tienen importancia enorme las compras de las empresas estatales–. Le siguen en importancia los gastos municipales y **estaduales**. Aunque en los últimos años la tendencia ha sido decreciente –debido, muy probablemente, al período de recesión y la caída del propio PBI, a la contingencia de gastos de los dos últimos gobiernos y a la disminución de la recaudación fiscal ligada a la crisis económica y la pandemia– la posibilidad de su recuperación nos permite pensar en una política que podría asumir un importante papel en la recuperación de la economía nacional, por su enorme potencial contracíclico. En este sentido, también sería una herramienta para favorecer el empuje económico de pequeñas y medianas empresas locales que puedan apalancar la creación de infraestructura de cuidados en los ámbitos municipales y de trabajos para mujeres.

Sin embargo, los acuerdos de comercio pueden impedir ese papel de apoyo que tienen las compras públicas en la dinamización de las economías locales y regionales, en tanto no puedan competir con la oferta de empresas internacionales y transnacionalizadas para esa infraestructura de cuidados.

Justamente, este tema es uno de los aspectos más polémicos del Acuerdo UE-Mercosur que está siendo discutido por los países de nuestra región, precisamente por dificultar el papel dinamizador de las compras públicas, no sólo en bienes, también en servicios y en aspectos de la innovación tecnológica que son cruciales para la reindustrialización brasileña y de la región.

Esto se vincula con un aspecto que también consideraremos más adelante, que es la necesidad y perspectiva de reindustrialización de nuestra región, movimiento económico importante para pensar en forma consistente la creación de empleo y el avance tecnológico imprescindible en las próximas décadas.

Propiedad intelectual: vacunas, remedios, insumos

Para complementar el abanico de temas y cuestiones que consideramos relevantes, por actuar sobre la implementación de políticas de cuidados, precisamos mencionar las negociaciones de propiedad intelectual, que no tienen una lógica liberalizante sino que, por el contrario, buscan proteger la propiedad intelectual de la creación o del producto que se trate (fórmula, vacuna, semilla, producto audiovisual, u otros), resguardando invenciones o procedimientos con patentes específicas de propiedad para sus creadores, que dificultan su uso público.

La propiedad intelectual de remedios y vacunas se ha transformado en un tema sensible y aun más importante en los últimos años por la urgencia de abordarlo que desnudó la pandemia de COVID-19. La aprobación del llamado licenciamiento compulsivo de patentes⁹ podría haber agilizado en diversos países la importación o producción de versiones genéricas o biosimilares, que está prohibida por el sistema de patentes negociado en la OMC (Carvalho y Villardi, 2021). Esta sola mención ya nos muestra una parte de la enorme dimensión de impactos que tiene en la población el acceso a tratamientos y medicamentos. La salud de las personas es un aspecto fundamental de las políticas de cuidado que afecta a todas las edades y que significa en algunos momentos riesgos mayores para el cuidado –incluso, sin mencionar el impacto sobre el trabajo de cuidados y el costo de los materiales de higiene, prevención y atención de enfermedades y necesidades específicas de bebés, niños y personas mayores–. Este es también un aspecto que impacta sobre lxs y las cuidadorxs de salud, que encuentran también facilitadas o dificultadas sus tareas a partir del acceso a insumos y productos descartables o de utilización permanente.

La cadena de insumos de salud precisa ser muy cuidadosamente diseñada y el hecho de que se transforme en una cadena cada día más y más global coloca a los países en una situación muy problemática. Durante la pandemia, muchas veces, la nula gobernabilidad de los países sobre esas cadenas globalizadas de producción de máscaras y otros dispositivos para diagnósticos y tratamientos tornó desesperante la situación. El comercio internacional fue clave para ese resultado de desastre anunciado.



9. Licencia obligatoria de patentes, conocida como “quiebra de patente”, que significa una suspensión temporal del derecho de exclusividad del titular de una patente, permitiendo la producción, uso, venta o importación del producto o proceso patentado por un tercero, siempre que haya sido puesto en el mercado directamente por el titular o con su consentimiento.

En este sentido, repensar el llamado complejo industrial de salud como una política industrial orientada a la misión social de generar autonomía está siendo considerado cada vez más necesario y estratégico para los sistemas de salud públicos e incluso privados en los países. Y evidentemente también para la garantía de los cuidados.

Los desafíos que presenta este sector para las políticas de cuidado, no sólo en los tiempos de epidemias, sino también en períodos de mayor normalidad, que son ya muy importantes, crecerán más aun cuando sea necesario enfrentar también las demandas sanitarias del cambio climático. Las políticas de cuidado para facilitar el trabajo reproductivo no remunerado y remunerado pueden tornarse un aliado, siempre que se piense en su implementación a partir de sistemas integrados de cuidados.

Industria, empleo femenino e informalidad

Finalmente, debemos incluir en este resumido análisis, la liberalización comercial, que forma parte central de la generación del proceso de desindustrialización de Brasil y del Mercosur en las últimas décadas. Sabemos que esa tendencia se transformaría, con el Acuerdo, en un obstáculo para la reindustrialización sustentable de Brasil y de la región y para la capacidad de generar empleos y tecnología actualizada.

La desindustrialización brasileña y también regional es un proceso que tiene ya algunas décadas, acoplado al de globalización y a políticas internacionales apoyadas por las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), en el sentido de alterar la matriz productiva, priorizando la producción de bienes (fundamentalmente productos primarios agrícolas y minerales) que pueden generar saldos de corto plazo en dólar, vía comercio exterior.

La reestructuración y especialización productiva fue un proceso global que, de forma más sustancial en los casos de Brasil y Argentina, fue colocando limitaciones al proyecto industrializador, sobre todo por su dependencia de las grandes empresas transnacionales instaladas en la región, especialmente durante las dictaduras militares de los años 60 y 70 –empresas que no internalizaron la producción de tecnología–. Vale como ejemplo la industria automovilística del Mercosur, cuyas decisiones fueron siempre tomadas a partir de las casas matrices de las empresas y al ritmo de sus estrategias internacionales.

Posteriormente, el proceso de rápida apertura comercial global, a partir de los años noventa, el proceso de rápida apertura comercial global vino a reforzar en la región la competitividad de los productos agrícolas y minerales. Y, posteriormente, la apertura financiera acabó por potenciar la dependencia de los saldos de la balanza comercial para intentar administrar recurrentes crisis de balance de pagos.

El surgimiento de China en el escenario del nuevo siglo actuando como “fábrica del mundo”, por su competitividad y al mismo tiempo por su voraz demanda de importación de productos primarios (agrícolas, minerales y energéticos), vino a profundizar la especialización y desindustrialización, a la vez que actuó incentivando el dinamismo exportador de primarios de los países del Mercosur.

Así, la globalización promovida por las instituciones de la arquitectura económico-financiera global, con la liberalización comercial como pilar fundamental, ha ido creando las condiciones para desmontar el área industrial, transfiriendo el potencial de crecimiento hacia el exterior, vía la desconexión de las cadenas industriales del país —problema que la pandemia permitió ver con nitidez en muchos países—. A su vez, el sector agrícola y minero exportador se hizo cada vez más dependiente de las importaciones de semillas, agrotóxicos, fertilizantes, maquinaria, etc., funcionando así como motor de la profundización de la desigual división internacional del trabajo entre el Norte y el Sur global.

Ante ese proceso desindustrializador, es necesario replantear la importancia del sector industrial como generador de desarrollo tecnológico y también su relevancia para la creación de empleo de mejor calidad, con trabajadorxs que requieren un cierto nivel de educación y entrenamiento. Por ser un factor de desindustrialización, el Acuerdo UE-Mercosur afectará negativamente la creación de empleo femenino industrial, que es justamente el empleo de mayor calidad para las mujeres y el que puede empujar el alza del salario femenino, que tiene actualmente una desigualdad (desfase) de casi 30% respecto del de los hombres.

La literatura que venimos produciendo desde una perspectiva feminista de análisis da cuenta de varios mecanismos mediante los que la liberalización comercial refuerza esas desigualdades, fundamentalmente, a través de tres factores determinantes: empleo, consumo y acceso a servicios públicos. Ellos pueden ayudarnos a entender los impactos del comercio sobre la vida cotidiana de la población, en particular, a partir de dos situaciones específicas de inserción de las mujeres: su presencia en el mercado de trabajo re-

munerado o su participación en la esfera no remunerada de la economía. Nos referiremos en particular al empleo y al acceso a servicios públicos. Al segundo elemento, el consumo, nos hemos referido al comentar las negociaciones comerciales en agricultura, y cómo ellas vienen afectando la producción de alimentos, encareciendo sus productos, y sus precios.

Empleo

Mirando especialmente el empleo en América del Sur y en particular en el Mercosur, como se ha mencionado, el comercio internacional genera pocos puestos en el sector predominante de exportación de materias primas, que a su vez utiliza mano de obra poco calificada. Ese número es aun menor para las mujeres, porque el escaso empleo se concentra en sectores que utilizan mayoritariamente trabajo masculino.

A partir de un estudio reciente realizado en Brasil para conocer los posibles impactos del Acuerdo UE-Mercosur, es posible afirmar, de modo resumido, que las consecuencias de la implementación del Acuerdo tendrían poca relevancia en el conjunto del empleo en el país y que, desde el punto de vista de las mujeres, este sería escaso y de poca calidad. Según datos de 2018 sobre el empleo en Brasil, "12,4 millones de puestos de trabajo nacionales estaban asociados a las exportaciones brasileñas, lo que equivale al 11,9% de los puestos de trabajo de la economía. De este total, las mujeres representaron el 28,6%. La subrepresentación de las mujeres en el empleo asociado a las exportaciones era aun mayor que en el mercado laboral en su conjunto, donde las mujeres representaban el 43,7% de las personas ocupadas" (Castilho y Ferreira, 2021). Por otro lado, en 2018 había 9,5 millones de puestos de trabajo amenazados por las importaciones. En estos, "la participación femenina es mayor que en los empleos generados por las exportaciones, correspondiente al 36,1% de los 9,5 millones de empleos mencionados" (Castilho y Ferreira, 2021). Sin embargo, si pensamos el conjunto de los empleos creados, menos los empleos amenazados por las importaciones, el saldo líquido de puestos de trabajo asociados al comercio con la Unión Europea en 2018 fue negativo, correspondiendo a 442 mil puestos de trabajo menos. En otras palabras, "el contenido de trabajo (*de trabajadoras en Europa*) asociado a las importaciones de la UE era mayor que el asociado a las exportaciones a ese bloque. Al comparar el volumen de puestos de trabajo generados por las exportaciones y los amenazados por las importaciones, para el comercio total, existe un saldo positivo tanto para hombres como para mujeres. Sin embargo, al analizar el caso del comercio bilateral UE-Mercosur, los puestos de trabajo amenazados por las importaciones de la UE superan a los generados, siendo este déficit mucho mayor para

las mujeres que para los hombres (el saldo negativo de empleos femeninos en el comercio con la UE corresponde a 286.692 puestos de trabajo y 155.639 para hombres)" (Castilho y Ferreira, 2021).

Realizando análisis desagregados por sector, encontramos resultados de empleo bastante diferentes. En agricultura, en general, poco empleo y con escaso número de años de estudio incluidos; en el sector de servicios y, más aún, en la industria, los números son mayores y los requerimientos de calificación también más elevados. Sin embargo, "a diferencia de las exportaciones, las importaciones totales y provenientes de la UE amenazan más los empleos femeninos asociados con la industria de transformación que los asociados con la agricultura, y los primeros tienen generalmente características más ventajosas para las trabajadoras" (Castilho y Ferreira, 2021). Es decir que en nuestra región los empleos femeninos más amenazados por el libre comercio son justamente los mejores empleos en términos de calidad y remuneración.

En este sentido, hablamos de la desventaja que un comercio asimétrico, como el que surge de un acuerdo de liberalización comercial como el UE-Mercosur, trae para las economías menos desarrolladas. Siendo el empleo una de las desventajas apuntadas, el perjuicio puede ser mayor pensado en términos de imposibilidades de desarrollar caminos ligados a una industria que incorpore valor a los productos y nuevas tecnologías a la producción. A las desventajas respecto de empleos, se unen los problemas de las economías periféricas con relación a la informalidad creciente en nuestros países, que ya se transformó en perspectiva estructural con el avance de la desindustrialización. Aunque es posible prever que casi inevitablemente deberemos enfrentarnos a esa modalidad del trabajo, con certeza, la ampliación de economías extractivas y de la agropecuaria de exportación no ofrecen ninguna perspectiva de solución. Sin embargo, nuevos nichos de industrialización de bajo carbono, alta tecnología, en un ambiente de transición energética y en una perspectiva de integración de mercado regional, podrían abrir caminos de expansión de empleos de mayor calificación y productividad.

Acceso a servicios públicos

Por su parte, el tercer factor, el acceso a servicios públicos y su relación con los cuidados, ha sido ampliamente trabajado desde diversos sectores y ya nadie cuestiona su centralidad para la superación de la pobreza y las desigualdades. De hecho, los programas de ajuste estructural en marcha desde la década del 90 en el Sur global y más recientemente en los países de Europa, sumados a la liberalización de los servicios en la OMC y más recientemente

en el Acuerdo de Comercio de Servicios (TISA, según las siglas en inglés) o en los tratados comerciales bilaterales, han promovido en los diversos países un proceso de reducción muchas veces drástica de los servicios públicos, algunos de ellos esenciales. La herencia de los estados "mínimos" aún se hace sentir en los países de América Latina por el desmantelamiento de las estructuras de gobierno que perdieron en gran parte su capacidad de prestar los servicios públicos necesarios. Ello ha conducido en los últimos años a una pérdida del apoyo con que contaría las mujeres a través de tales servicios públicos, para la provisión del cuidado en los ámbitos domésticos y comunitarios.

De hecho, la privatización de los servicios esenciales y la reducción de diversos beneficios sociales aún repercuten fuertemente en el incremento del trabajo doméstico, en la medida en que varios de estos servicios y apoyos desde el sector público tienden a sustituir o apoyar la realización de las tareas de cuidado, especialmente en los hogares más carecientes. Por otra parte, es extensamente probada la relación entre el acceso a tales servicios y la mejoría de las condiciones de vida y superación de las vulnerabilidades y la pobreza, desde una visión multidimensional y dinámica, que no está basada exclusivamente, como tradicionalmente se hacía, en los niveles de ingresos.

La garantía de prestación de servicios públicos de educación, salud, abastecimiento de agua y saneamiento, electricidad, entre otros que afectan la calidad de vida de las familias, es de fundamental importancia para el alivio de la pobreza y también una poderosa aliada de las mujeres que ante su falta o su prestación deficiente, se verán obligadas a extender sus jornadas de trabajo para sustituirlos. En algunos casos, esas mujeres deberán ampliar sus dobles jornadas con mayores responsabilidades para suplir esas carencias con una compensación de trabajo; en otros, la falta de servicios o su prestación deficiente obstaculiza o impide a las mujeres el propio acceso al mercado de trabajo, dado el tiempo que resulta necesario destinar a las tareas del cuidado doméstico. Así, desisten inclusive de buscar empleo, auxiliando a enmascarar las estadísticas del desempleo en muchos países.

De esta forma, podemos afirmar que la privatización de los servicios, negociada en los acuerdos de comercio que buscan su liberalización progresiva, entre ellos los públicos y esenciales, es un elemento de las políticas macroeconómicas que ha contribuido a aumentar los trabajos de cuidados gratuitos realizados por las mujeres y a reforzar las desigualdades de género, especialmente en las estratos más pobres de la población (Bidegain, 2009).

El caso de la privatización de los servicios de distribución de agua potable resulta emblemático en este sentido.

En las diversas situaciones donde analizamos esa privatización, justificada siempre en la mejora de la prestación del servicio, encontramos que para la mayoría de las mujeres el resultado continúa siendo el trabajo de cargar el agua para dentro de casa y la gestión cotidiana de la escasez, en penosas condiciones que aumentan finalmente el trabajo doméstico. (Rodríguez et al., 2006).

En uno de los casos estudiados, en la ciudad de Manaos, en plena Amazonía brasileña, vimos que las estrategias de expansión de la empresa francesa Suez, que fue la adjudicataria de los servicios de distribución del agua y saneamiento cuando se privatizaron, han significado una serie de impactos negativos sobre la población de la periferia urbana y que estos efectos adversos recayeron especialmente sobre las mujeres. Resulta evidente que una de las razones de estos resultados negativos surge de la diferencia en la responsabilización de los proveedores de servicios públicos y privados, ya que sólo los primeros tienen obligación de asegurar que los servicios lleguen a todos los ciudadanos. Resulta notable corroborar que más recientemente las políticas de ajuste neoliberal que vienen creciendo en Europa, con impactos sobre los llamados Estados de bienestar social, están justamente ampliando la privatización y las dificultades para el acceso de los hogares a los servicios públicos esenciales y, con ello, erosionando la igualdad de género de las sociedades europeas que hasta el momento han sido más atendidas, debido a las políticas de cuidado, especialmente de niños y ancianos.

Así, resulta fundamental enfatizar y valorizar la contribución de las políticas públicas y, en particular, de la prestación de servicios públicos de calidad, tanto para el combate contra la pobreza y las desigualdades, como para mejorar la calidad de vida de las mujeres y el avance de la igualdad de género.

A su vez, los lastres y obstáculos para la autodeterminación de políticas industriales, en función de las concesiones otorgadas por acuerdos asimétricos, erosionan el espacio de decisión política interna. Así, se coartan modificaciones de los procesos productivos nacionales con perspectiva regional y, por el contrario, se refuerza la especialización Norte-Sur desigual.

Cabe señalar que entre estos sectores en los que existe un potencial de crecimiento de las importaciones procedentes de la UE, se encuentran algunos di-

namizantes de la economía, como la fabricación de productos farmoquímicos y farmacéuticos, asociados a la industria manufacturera de la salud, y la fabricación de equipamientos de informática, productos electrónicos y ópticos, asociados a la economía digital. Según CEPAL (2021b), estos sectores dinamizantes detentan el potencial para estimular inversiones que permitan lograr un desarrollo más inclusivo y sostenible y, adicionalmente, cuentan con espacios para políticas industriales y tecnológicas que contribuyan, entre otras cosas, a la generación de empleos de calidad, innovación, diversificación de las exportaciones y esfuerzos de cooperación regional.

Estas potencialidades de desarrollo pueden contribuir a la implementación y financiamiento de políticas e infraestructuras de cuidado que, a su vez, permitan a las mujeres disponer de tiempo que podrían destinar a trabajos remunerados en el mercado laboral.

Concluyendo: Políticas de cuidado como estrategia de superación de las desigualdades

Hacia fines del siglo pasado, la idea de neutralidad de género del comercio internacional era corriente en la literatura sobre el tema. Sin embargo, en las dos últimas décadas, algunas publicaciones de Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, según su sigla en inglés), el surgimiento de la International Gender and Trade Network (IGTN) y sus argumentaciones, así como diversos estudios realizados por gran número de académicas fueron dando por tierra con esa presunta neutralidad de género en el comercio. La percepción y evidencia de la inserción diferenciada de hombres y mujeres en el trabajo remunerado, pero también en el trabajo no remunerado, ha permitido ver que la neutralidad de género no existe. Sobre esta base, ahora podemos decir que la liberalización comercial ha tenido y tiene cada día más influencia sobre las desigualdades entre hombres y mujeres, y que resulta importante saber qué tipo de efectos está causando sobre las relaciones sociales de género.

Como hemos intentado enfatizar en este artículo, el comercio internacional ha sido en las últimas décadas un factor económico esencial para permitir la ampliación de las estructuras productivas a escala mundial, y esto ha llevado la profundización de la desigual división internacional del trabajo, el diseño de modelos de producción orientados a la exportación, y también la ampliación del poderío de las transnacionales –las grandes favorecidas por el proceso de globalización económica–.

El modelo de liberalización comercial fomentado por la OMC y las actuales reglas de negociación de los TLCs ha erosionando, además, la soberanía de los países menos desarrollados y periféricos y “retirado la escalera” (Chang, 2004) del crecimiento que los países más desarrollados ya alcanzaron.

Estas transformaciones han causado graves consecuencias en términos de los impactos en la vida de las poblaciones y, en particular, de las mujeres, especialmente en su participación en el mercado laboral productivo y también en los ámbitos domésticos, donde realizan el trabajo social reproductivo. En particular, la situación de desigualdad en que viven las mujeres no ha alcanzado mejoras significativas con el aumento de la liberalización comercial y, muy por el contrario, hemos visto que en innumerables ocasiones las inversiones no sólo se aprovecharon de las desigualdades de género existentes, sino que parecen incluso atraídas por ellas y las han profundizado en diversas regiones y países.

Este contexto nos impone la necesidad de ampliar el debate público sobre los vínculos entre comercio internacional y desarrollo, estableciendo un compromiso ético con los derechos humanos y la justicia social. Es necesario transformar profundamente los modelos de desarrollo que actualmente responden sólo a los intereses del gran capital, e impedir la liberalización progresiva de las reglas comerciales internacionales en negociación, cambiando su perspectiva.

Finalmente, es imperiosa la necesidad de repensar el sistema multilateral y sus bases, no sólo en la OMC, sino también, dadas las repercusiones, en otros espacios de la gobernabilidad mundial. Si todas estas premisas no avanzan quedaremos atrapados en las redes del poder hegemónico unilateral que buscar imponer sus reglas a cualquier costo.

A su vez, es preciso visibilizar la fuerte interacción existente entre las políticas macroeconómicas del modelo hegemónico y las tareas domésticas, invisibilizadas desde el punto de vista económico, considerado dos enfoques particulares: el mercado de trabajo remunerado, pero también los servicios públicos, para enfatizar la relación y los efectos de las políticas económicas sobre el reforzamiento de las desigualdades de género.

Evidentemente, como ya comentamos, se podrían tomar otros ejemplos o elementos que reforzarían tal conclusión, como por ejemplo la importancia fundamental de las políticas comerciales sobre la agricultura familiar, ámbi-

to de enorme importancia para la subsistencia, la producción de alimentos y la soberanía alimentaria, y donde las mujeres generalmente juegan un rol crucial, tanto en la producción para el mercado como especialmente para la provisión familiar de alimentos.

Sin embargo, lo importante de esta interrelación entre la economía tradicionalmente entendida y la perspectiva feminista —que incluye la economía del cuidado— es que nos permite entender de forma más calificada no sólo la producción de riquezas nacionales y su articulación con el PBI, sino además el funcionamiento del sistema económico en sí, que se ha beneficiado por siglos de este trabajo gratuito de las mujeres, esencial para la vida, y que continúa haciéndolo.

Pero además de hacer explícita esta correlación y sus ventajas para el sistema económico hegemónico, relacionar las políticas económicas con el doble papel económico de las mujeres —en tanto realizan aportes al trabajo productivo y también al reproductivo— nos permite visibilizar de mejor modo y entender el papel del Estado como promotor del desarrollo y del bienestar de las personas y poblaciones. Así, vinculando los servicios del cuidado y la participación femenina en el mercado de trabajo, podemos enfatizar también los desafíos que tienen los movimientos de mujeres y feministas con relación a los Estados y su papel como implementadores de políticas públicas que puedan transformar las desigualdades y, entre ellas, específicamente las de género.

El Estado, entonces, tiene que apuntar no sólo al mercado de trabajo, buscando superar la discriminación laboral y los sesgos que se mantienen estructural y persistentemente en ese ámbito, sino también asumir una responsabilidad redoblada en la prestación de servicios del cuidado que faciliten las tareas cotidianas, incluyendo la perspectiva de superación de la división sexual del trabajo en los ámbitos domésticos.

Las propuestas de desarrollo sustentable con equidad social y de género precisan incorporar la sustentabilidad de la vida humana como objetivo principal. Por eso, resulta necesario incorporar el tema de los cuidados a las políticas que apuntan al desarrollo, tanto desde la perspectiva de aquellos que los brindan, como de los que los reciben. (Espino, 2015).

Lamentablemente, aún constatamos que en muchos casos los cuidados continúan descuidados y ausentes de las políticas públicas y de la previsión social y esto significa sobrecargar a las mujeres con el trabajo fuera y dentro de la casa. Los movimientos feministas precisan avanzar hacia esta conquista.

Referencias bibliográficas

Arantes, P. (2022). O novo tempo do Mundo e otros estudos na era da Emergência. Boitempo. Red.

Bidegain, N. (2009) *Comercio y desarrollo en América Latina. El orden de los factores altera el producto: propuestas de políticas públicas para encauzar el comercio internacional hacia la equidad social y de género.* IDRCCDI.

Carvalho, F.; Villardi, P. A quebra de patentes emperrada no Congresso. En <https://outraspalavras.net/outrasmídias/a-quebra-de-patentes-emperrada-no-congresso/>

Castilho, M., Ferreira, K. (2021). Impactos do Acordo Mercosul/União Europeia para o emprego das mulheres no Brasil. Serie Documentos, Nº5. REBRIP. <https://rerip.org/wp-content/uploads/2022/06/paper-5-esp.pdf>

Castilho, M., Ferreira, K. (2021). Radiografia do mercado de trabalho brasileiro sob um olhar de gênero, documento EQUIT <https://www.equit.org.br/novo/?p=3345>

Chang, H. (2004). *Retirar la escalera: la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica.* Los Libros de la Catarata. Colección Mayor.

Espino, A. (2015). Development and Care Policies, en G. Rodríguez (ed.), *Development and Gender in the Global South.* Río de Janeiro: Instituto Equit – Gênero, Economia e Cidadania Global.

Instituto Equit (2022). A Mulher malabarista: manutenção da vida e Economia do cuidado. Instituto Equit.

Instituto Tricontinental de Investigación Social (2020). Reforma agraria popular y la lucha por la tierra en Brasil. Dossier Nº 27, Abril 2020.

Rodríguez, G. et al. (2006). La privatización del agua en la ciudad de Manaos y su impacto sobre las mujeres. Río de Janeiro. <http://www.equit.org.br/novo/?p=371>

Sanchís, N. (comp.) (2020). *El cuidado comunitario en tiempos de pandemia...*
y más allá. Buenos Aires: Asociación Lola Mora-Red de Género y Comercio.
<https://www.generoycomercio.net/post/el-cuidado-comunitarioen-tiempos-de-pandemia-y-m%C3%A1s-all%C3%A1>

Teixeira, F., Rodríguez, G., Cortez, M. y, Sarno, P. (2022). *Endividar-se para viver: o cotidiano das mulheres na pandemia.* Instituto Equit/ Red de Género y Comercio.

El cuidado en la protección social. Los desafíos de su incorporación

Verónica Serafini Geoghegan¹

Introducción

Gran parte de los países de América Latina está en proceso de diseño de políticas de cuidado y construcción de sistemas de cuidado, en el marco de profundas deudas sociales con la ciudadanía y en particular con las mujeres.

A la existencia de sistemas de protección social, educación y salud fragmentados y segmentados y, en muchos casos, con brechas de cobertura, se añade la baja prioridad fiscal en la mayoría de los países, lo que agrega complejidad a la instalación de sistemas de cuidado adecuadamente integrados a las políticas que recibieron más fuerza y atención a lo largo de la historia reciente.

Los profundos cambios demográficos, económicos, sociales y culturales impulsaron la discusión sobre los derechos, las demandas y necesidades relacionadas con los cuidados, frente a la multiplicidad de crisis que la pandemia del COVID-19 contribuyó a agravar.

La región se encuentra actualmente frente al desafío de incorporar el cuidado en la arquitectura institucional del Estado de manera integral y sostenible. El sistema de protección social recibe la mirada más aguda teniendo en cuenta la interrelación entre sus objetivos y los de los cuidados.

El presente artículo tiene como objetivo plantear lineamientos para la discusión sobre los cuidados en el marco de la protección social. Mientras la protección social tiene larga data en las políticas públicas, la preocupación por los cuidados como política específica tomó fuerza en las últimas décadas,



1. Economista con maestría en Ciencias Sociales en FLACSO-Méjico y doctorado en Economía en la UNAM-Méjico. Fue consultora para el Sistema de Naciones Unidas, BID y Banco Mundial. Latindadd.

aunque en la mayoría de los países existían desde mucho tiempo atrás intervenciones y programas considerados parte de esa política.

Los desafíos de la protección social frente a los derechos de las mujeres

La idea de un Estado y de una sociedad protectora frente a la indefensión, la inseguridad o las amenazas que enfrentan las personas, es una preocupación antigua que toma forma en el siglo XVIII y tiene un momento cúspide con su operacionalización en la construcción de los estados de bienestar en el siglo XX.

La preocupación fue tornándose cada vez mayor porque hasta la llegada de la modernidad la protección se sustentaba en la pertenencia a la familia, comunidad, linaje, religión o gremios ocupacionales vinculados a determinados oficios.

Los procesos de urbanización e individuación debilitaron los lazos de proximidad y junto con la conformación de los Estados nacionales, adquiere relevancia la discusión sobre el rol del Estado. Clásicos como Hobbes y Locke centraron gran parte de su producción intelectual en los ámbitos, límites y competencias que deberían ser regulados y objeto de intervención desde la institucionalidad pública, poniendo énfasis en los derechos civiles y políticos.

El advenimiento de la “sociedad salarial” en la primera mitad del siglo XX trasladó la discusión hacia la protección del trabajo. Instituciones como el salario mínimo y el seguro social se instalaron con fuerza, asumiendo que la principal fuente de seguridad está en el acceso a un trabajo.

El establecimiento del salario mínimo así como las garantías para una jubilación son los componentes principales de la sociedad salarial, a los que se agregan el acceso a la salud y a servicios públicos y protecciones especiales a la familia. De esta manera, el Estado social se construye desde un rol asegurador, en el contexto de una sociedad de aspiración de movilidad ascendente y cuya identidad se fundamenta en un contrato social en el que las personas reciben la protección por su pertenencia a la Nación. El sentido de seguridad ya no se cimenta en lazos de proximidad, sino en un conjunto de reglas compartidas en virtud de una convención colectiva (Castel, 2008).

La complejización de la sociedad y la precarización económica crearon numerosos colectivos excluidos de los mecanismos de protección —jóvenes

desempleados o emprendedores, agricultores urbanos y rurales, mujeres fuera de la fuerza de trabajo, grupos étnicos—.

Un segundo grupo de población se incorporó al estado social a partir de medidas específicas, compensatorias o parciales como los trabajadores y trabajadoras en situación de pobreza o con trabajos precarios, o las mujeres trabajadoras en su rol de madres, o como esposas de hombres trabajadores.

Otros grupos fueron beneficiados con protección para determinados riesgos, frente a la aparición de nuevas formas de vulnerabilidad, como las derivadas del cambio climático o de cambios en el perfil epidemiológico.

Así, se construyeron políticas y sistemas excluyentes, fragmentados –multiplicidad de instituciones sin mecanismos de coordinación y con escasa presencia de financiamiento solidario– y segmentados –diferenciación de riesgos y prestaciones según sexo, etnia, nivel socioeconómico, ocupación, entre otros–.

Los riesgos y vulnerabilidades se consideraron, en la mayoría de los casos, vinculados a la adscripción al trabajo remunerado y al debilitamiento de los lazos de proximidad. Recién a partir del siglo XXI y de la mano de los aportes del feminismo y la Economía feminista, toma impulso un debate que amplía el concepto de trabajo y analiza críticamente las concepciones implícitas en las ideas de protección social y cuidado (Carrasco, 2011).

Martha Fineman (2008 y 2013) señala que la vulnerabilidad es inherente al ser humano, es universal y continua a lo largo de la vida. Su principal preocupación es la de superar la visión de “grupos vulnerables” como poblaciones específicas que sufren discriminaciones o en muchos casos son objeto de estigmatizaciones, como las personas con discapacidad, las madres solteras, los adolescentes excluidos del sistema educativo o los jóvenes en conflicto con la ley, sacando la vulnerabilidad del ámbito de la vigilancia o regulación, e incluso de la punición, en la arquitectura política-institucional.

Butler (2006) hace referencia a la vulnerabilidad derivada de la corporeidad, esta vulnerabilidad se exacerba bajo ciertas condiciones sociales y políticas, especialmente cuando la violencia es una forma de vida y los medios de auto-defensa son limitados.

Martha Nussbaum (2006, 2007), siguiendo el enfoque de capacidades, oportunidades y funcionamientos de Amartya Sen, señala que la vulnerabilidad

tiene dos orígenes. Por un lado, se concibe como una condición humana universal, ligada a una existencia que enfrenta sufrimientos, enfermedades, el deterioro, la dependencia, y la muerte. Por otro lado, tiene fuentes sociales derivadas de la pobreza, violencia, marginación o subordinación.

Las personas son seres interdependientes y enfrentan condiciones de indefensión. El sentido de justicia radica en garantizar que por razón de su vulnerabilidad —en cualquiera de sus formas— las personas que se ubiquen por debajo de las capacidades mínimas para una vida digna, no dejen de hacer uso de las oportunidades o tengan obstáculos para el logro de resultados.

En definitiva, los seres humanos, tanto en virtud de sus propios cuerpos, como de su vida en comunidad y por la forma en que construyen en el imaginario el sentido de su interdependencia, son vulnerables. Están expuestos a enfermedades físicas, lesiones, discapacidades y muerte. Dependen del cuidado de otros durante largos períodos de su vida. Como seres sociales y afectivos son emocional y psicológicamente vulnerables: a la pérdida y al dolor, a la negligencia, abuso y falta de cuidado, al rechazo, el ostracismo y la humillación. Como seres sociopolíticos, son vulnerables a la explotación, la manipulación, la opresión, la violencia política y la violación de sus derechos. El ambiente también hace vulnerables a las personas.

El contexto económico determinado por los procesos de globalización, privatización y liberalización económica, la volatilidad del crecimiento, los mercados laborales flexibles, precarios e informales, así como la falta de cobertura y mala calidad de los servicios básicos constituyen limitantes estructurales a la protección social. También lo son los patrones culturales, la invisibilización o estigmatización de determinadas condiciones en personas o grupos y la construcción social de la “normalidad”.

Construida de esta manera, la vulnerabilidad se convierte en una condición de la vida corporal, emocional, psicológica y afectiva. A la vez que es universal y constante, es particular y varía según el contexto y la temporalidad.

Desde estas perspectivas, el rol del Estado adquiere relevancia porque las políticas deben responder a la vulnerabilidad de la condición humana, entendiendo que la misma tiene fundamentos complejos en carencias materiales y simbólicas, en la capacidad de acción o agencia, así como en las relaciones de interdependencia y necesidades mutuas entre los seres humanos y con su ambiente.

La política de protección social tiene como principal objetivo enfrentar las causas de las vulnerabilidades a lo largo de la vida. Al respecto, Cecchini et al (2015) señala que la protección social se centra en tres ideas fundamentales: "garantías de bienestar básicas, aseguramientos frente a riesgos derivados del contexto o del ciclo de vida y moderación o reparación de daños sociales derivados de la materialización de problemas o riesgos sociales. (...) La protección social está dirigida a responder a problemas estructurales como la pobreza y la desigualdad".

En este mismo sentido, Sepúlveda y Nyst (2012) señalan que la protección social desde un enfoque de derechos tiene la potencialidad de garantizar calidad de vida, incluyendo el derecho a una alimentación adecuada y a la vivienda, el derecho a la seguridad social, a la educación y a la salud.

En la construcción de los sistemas de protección social, las condiciones propias de las mujeres permanecieron invisibles. Aquellos enfoques centrados en la adscripción a un trabajo remunerado y con énfasis en el financiamiento a través de la contribución de trabajadores/as y empleadores/as dejan fuera a más de la mitad de las mujeres. Por otro lado, un importante grupo de mujeres en el mercado no recibe remuneración por trabajar en emprendimientos familiares o lo hace en ocupaciones precarizadas, la mayoría de las veces en extensiones de las labores consideradas "femeninas", como las trabajadoras domésticas. De esta manera el sistema previsional reproduce las desigualdades preexistentes en lugar de contribuir a su reducción.

Los enfoques que se centran en la pobreza o vulnerabilidad económica, por lo general, traen implícito un abordaje familiarista –igual que en el caso de la seguridad social– y maternalista (Montaño, 2007; Molyneux, 2007), dado que la mayoría de las mediciones de pobreza se han realizado teniendo como unidad de análisis la familia.

Los subsidios energéticos, a los alimentos o las transferencias condicionadas han sido implementadas bajo este paradigma, otorgando más responsabilidades a las mujeres, lo que conlleva mayor tiempo de trabajo no remunerado. El impacto y la eficiencia de los programas, sobre todo, los dirigidos a las poblaciones en situación de pobreza o vulnerabilidad extrema no serían posibles sin este tiempo entregado por las mujeres. El caso de los programas de transferencias monetarias implementados en casi todos los países de América Latina es un ejemplo específico del llamado "maternalismo social" y del reforzamiento de los roles tradicionales de cuidado atribuidos alas mujeres (CEPAL, 2012).

La familia es vista como una estructura homogénea, generalmente integrada por un proveedor principal –hombre–, con una mujer que ejerce el rol de madre. Las asignaciones de tiempo y recursos económicos o simbólicos son realizadas asumiendo un bienestar conjunto y la ausencia de conflicto, invisibilizando las brechas de género y su posible profundización cuando ocurren crisis económicas o se implementan políticas públicas.

El análisis de la protección social desde un enfoque de género requiere de una mayor complejidad que incorpore la división sexual del trabajo y específicamente al trabajo no remunerado –doméstico y de cuidado– como un determinante clave de riesgo y vulnerabilidad.

El trabajo no remunerado tiene implicancias en la exclusión del sistema educativo formal, en la educación continua, en el acceso al empleo remunerado y, por lo tanto, en la inclusión en los sistemas previsionales.

La falta de autonomía económica, en algunos casos, hace a las mujeres más vulnerables a la violencia; sin embargo, el acceso al mercado laboral o a una transferencia monetaria puede generar una mayor incidencia de violencia doméstica o social. Si bien esta dimensión de la vulnerabilidad ha sido menos estudiada e incorporada al debate de la protección social, es innegable que la violencia es un factor de riesgo social y económico.

La sobrecarga del cuidado y la violencia de género deben ser incorporados como parte de los riesgos que enfrentan las mujeres. Por lo tanto, no pueden ser invisibilizados ni dejados de lado si se considera la protección social como la estrategia para abordar los factores de vulnerabilidad.

El cuidado como parte esencial de la protección social

En los últimos años, la discusión sobre las funciones y el contenido de la política de protección social incorporó la necesidad de atender la denominada “crisis del cuidado”. Se denomina así a la conjunción de dos problemas que probablemente tenderán a empeorar si el Estado no interviene: 1) el aumento de la demanda, la complejidad del cuidado y la reducción de la oferta de cuidadores potenciales, que hacen cada vez más difícil la atención individual y particular de las personas; 2) la persistencia de bajos niveles de bienestar, incluyendo la dimensión del cuidado.

La crisis del cuidado es una fuente de vulnerabilidad, tanto para las personas que requieren asistencia como para aquellas que tienen la responsabilidad

de prestar cuidados, sean remunerados o no, y que en su mayoría son mujeres. Igual que la noción de vulnerabilidad, el concepto del cuidado también está en discusión. Las diferentes acepciones incluyen aspectos que van desde actividades básicas, como la elaboración de alimentos y la realización de compras, hasta los vínculos afectivos que se establecen o que son previos a la necesidad de cuidado.

El cuidado es “un conjunto de actividades específicas que incluye todo lo que las personas hacen para mantener, continuar y reparar nuestro mundo, de manera que podamos vivir en él tan bien como sea posible. Ese mundo incluye nuestros cuerpos, nuestro ser y nuestro ambiente, todo lo que buscamos para entretejer una compleja red de sostenimiento de la vida” [Tronto (2006), como se citó en Montaño y Calderón, 2010, p. 27].

“El cuidado se refiere a las actividades indispensables para satisfacer las necesidades básicas de la existencia y reproducción de las personas. Brindándoles los elementos físicos y simbólicos que les permiten vivir en sociedad” (Rodríguez Enríquez y Marzonetto, 2015, p. 105).

El cuidado atañe a los bienes y actividades que permiten a las personas alimentarse, educarse, estar sanas y vivir en un hábitat propicio. Abarca, por lo tanto, el cuidado material, que implica un trabajo, el cuidado económico, que implica un costo, y el cuidado psicológico, que implica un vínculo afectivo (Batthyány, 2004; CEPAL, AECID, 2012).

Estos conceptos dan cuenta de la amplitud y profundidad de las implicancias del cuidado como un derecho que debe ser garantizado por el Estado a través de una política pública. Considerar el cuidado como un derecho ubica al Estado como la institución central para garantizar su provisión. Por lo tanto, los principios rectores deben sostenerse en la universalidad e igualdad.

Desde que nacen, todas las personas requieren cuidados. Si bien existe la percepción de que el trabajo de cuidado se limita a las personas dependientes como adultas mayores, niños, niñas, personas con alguna discapacidad o enfermedad, en realidad todas las personas necesitan y comparten algún tipo de cuidado.

El cuidado proporciona bienestar físico, psíquico y emocional a las personas y va más allá de las tareas reproductivas y materiales, como el amamantamiento, la alimentación, la limpieza, la atención a la enfermedad o discapacidad. Implica afectividad, reproducción de relaciones sociales, de un modo

de vida, de prácticas culturales, es parte de un compromiso social. Por lo tanto, el cuidado debe enmarcarse en una visión más amplia que la de la dependencia.

El cuidado no debe ser visto sólo como una responsabilidad familiar y de las mujeres, sino como un compromiso social y del Estado (Carrasco, 2003). Razavi (2007, p. 21) propone la idea del “diamante del cuidado”, señalando que existen cuatro instituciones clave en la provisión de cuidado: hogares/familias, sector público, organizaciones no gubernamentales y el mercado/sector privado.

Es difícil separar los límites de estos cuatro componentes, ya que, por ejemplo, el sector público puede realizar transferencias a las familias para que ellas compren servicios en el mercado. El sector público también puede realizar transferencias directas o subsidiar al sector privado, o a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para que estas realicen la provisión. Las familias, por su lado, pueden financiar los cuidados con sus ingresos laborales u organizar servicios comunitarios.

La satisfacción de la necesidad de cuidado y la forma en que la sociedad organiza la producción y la distribución del cuidado tienen fuertes implicancias para el Estado. En primer lugar, por su impacto en la desigualdad. Por un lado, dependiendo de sus ingresos y de su posición en la estructura laboral, las familias podrán delegar una parte de los cuidados, adquiriendo servicios en el mercado, con diferentes niveles de calidad, o contar con mayor tiempo para cuidar, si trabajan en el sector formal y cuentan con licencias parentales. Por otro lado, están las desigualdades de género, ya que son las mujeres sobre quienes recae la mayor responsabilidad del cuidado en cualquiera de los ámbitos, con implicancias en sus oportunidades económicas, sociales y políticas.

Un rol indelegable del Estado es la reducción de las desigualdades. Siendo el cuidado el pilar sobre el que se construyen desigualdades económicas y de género, las políticas públicas deben contribuir a la socialización de esta función social fundamental y a garantizar el derecho a recibir cuidado de calidad independientemente del nivel económico.

En segundo lugar, por su rol en la política laboral y educativa teniendo en cuenta que el mercado es un proveedor importante que requiere regulaciones de la oferta de servicios y la calificación de los recursos humanos.

De lo anterior también se desprende el rol de la política de cuidado en el crecimiento económico, en la sostenibilidad de la seguridad social contributiva e incluso en las recaudaciones tributarias. Una adecuada atención en la niñez y adolescencia, así como las mayores oportunidades económicas de las mujeres, derivadas de una menor sobrecarga de trabajo en los hogares, tienen impacto en la oferta de trabajo y en sus efectos multiplicadores.

Así, la presencia activa del Estado como garante, promotor y regulador, constituye un imperativo para garantizar el derecho a ser cuidado, a cuidar y al autocuidado, y contribuye no sólo a la garantía de los derechos de las mujeres, sino además a múltiples objetivos económicos.

Desde este concepto, el cuidado, al constituirse en un derecho y al ser determinante de riesgos y vulnerabilidades que terminan traduciéndose en desigualdades, se constituye también en un objetivo de la protección social.

Los desafíos de América Latina

La construcción del Estado protector en América Latina enfrenta grandes desafíos. Uno de los pilares más importantes lo constituye la adscripción a la seguridad social por la vía del trabajo en relación de dependencia. Entre las medidas más importantes de protección social y que forman parte de las políticas de cuidado se encuentran las licencias que otorgan tiempo para el cuidado.

Las licencias, generalmente pagadas, están disponibles en todos los países de la región, pero se limitan a las mujeres que trabajan en relación de dependencia y que son, por lo general, las mujeres más educadas, dejando fuera a las trabajadoras independientes, agropecuarias, o en pequeños emprendimientos familiares. Por otro lado, con respecto a los hombres, generalmente tienen mayor cantidad de días de licencia por lo que puede constituir una desventaja al considerarse a las mujeres con un mayor costo por la maternidad.

Como se puede ver, este mecanismo fundamental para el cuidado debe ser evaluado y reformulado a la luz de los derechos y las reconfiguraciones conceptuales planteadas en los apartados anteriores, de manera de garantizar que el propio sistema no reproduzca desigualdades entre las mujeres y con respecto a los hombres.

Si bien la participación económica de las mujeres latinoamericanas en el mercado laboral ha venido aumentando desde la segunda mitad del siglo pasado,

todavía permanece baja y la brecha de participación con respecto a los hombres se mantiene alta en comparación con otras regiones que han logrado llegar a la mitad de la que registra América Latina (ILO, 2017). Por otra parte, como se sabe, la pandemia generó retrocesos en los indicadores laborales de las mujeres (CEPAL, 2021).

Mientras el 77,2% de los hombres de quince años o más está activo laboralmente —ocupados más desocupados—, sólo el 53,1% de las mujeres participa en el mercado. Bolivia, Colombia, Perú, Uruguay, Brasil y Paraguay se encuentran por arriba del promedio, los demás países por debajo. Los primeros cuatro de estos países presentan las menores brechas de participación de la región.

El 27,6% de las mujeres (de quince años o más) en América Latina no tiene ingresos propios, frente al 11,2% de los hombres. En Guatemala, la proporción de mujeres que no tiene ingresos es del 51,0%, mientras que en Uruguay 10,5%. En el quintil de ingresos más bajos, la situación empeora para las mujeres, con lo cual se amplía la brecha con los hombres (CEPAL, 2023).

Esto significa que estas personas no tienen ingresos laborales, ni cuentan con recursos provenientes de algún mecanismo de protección social, ya sea de la seguridad social —jubilaciones o pensiones— o de transferencias públicas —pensión alimenticia u otro tipo de recurso—. Tampoco reciben ayudas alimenticias, ni de ningún tipo, es decir, son dependientes de otras personas y altamente vulnerables a la pobreza.

En América Latina, a pesar de la expansión de la seguridad social (contributiva), la cobertura sigue siendo baja y concentrada en determinados grupos poblacionales, como el sector urbano y los quintiles más ricos. De los diez países que contaban con información actualizada antes de la pandemia, sólo cuatro —Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay— tenían cobertura en más de la mitad de la población ocupada. La cobertura se reduce en el quintil de menores ingresos y en el sector rural. Sólo un país de la región tiene una cobertura mayor al 50% en el quintil de menor ingreso (Chile, 50,5%), y en seis de los diez países, la seguridad social cubre a menos del 10% de la población en este quintil. En el sector rural las coberturas también se reducen, sobre todo, en los quintiles de menores ingresos. En el caso de las mujeres, la incorporación a la seguridad social es menor que la de los hombres en seis de diez países (Serafini, 2020, p. 19).

La reducción de las brechas por sexo en las coberturas del sistema de seguridad social contributivo, así como una paulatina disminución de la proporción

de mujeres sin ingresos propios se explica, en parte, por la implementación de programas no contributivos –desvinculados de la trayectoria laboral y financiados con impuestos–, cuya implementación se dio en el marco de las estrategias contra la pobreza, por lo que beneficiaron particularmente a las mujeres, elevando la proporción de personas con algún tipo de ingreso (Sandoval, 2019; Bertranou, Solorio y Van Ginneken, 2002).

No obstante, debido a que las prestaciones fueron generalmente menores, las brechas entre hombres y mujeres permanecen en los beneficios recibidos, aunque también se observan una reducción en las mismas (Amarante, Colacce y Manzi, 2016). Además, hay mujeres que tienen una cobertura pensional “indirecta” por cuenta de las contribuciones de sus cónyuges, las cuales les conceden pensiones de supervivencia (BID, 2015).

Los desafíos más importantes que enfrentan las mujeres latinoamericanas según ellas mismas son, en primer lugar, la necesidad de lograr un balance entre las responsabilidades familiares y el rol proveedor; en segundo lugar, y muy relacionado con el anterior, la necesidad de contar con servicios de cuidado asequibles (OIT, Gallup, 2017).

De esta manera, la incorporación de las mujeres en los sistemas de protección social se produjo fundamentalmente a partir de lo que Titmus denominó modelo “residual”, es decir, atendiendo de manera focalizada y temporal a las mujeres como un grupo específico que ni el mercado ni la familia habían podido atender (Titmus, 2008; Fonseca, s/f). Esta inclusión es relativamente nueva y fue a partir de los programas de asistencia social.

Muchas de las prestaciones relacionadas al cuidado en el sistema de protección social –como las licencias– contribuyen a aumentar las desigualdades en lugar de reducirlas, tanto por el lado de la oferta de bienes o servicios, como por el lado del financiamiento.

Conclusiones

La incorporación del cuidado en los sistemas de protección social de la región requiere cambios estructurales derivados de la reconceptualización de las nociones de trabajo, riesgos y vulnerabilidades que se está realizando desde la Economía feminista. Por otro lado, es imprescindible diseñar los sistemas desde los derechos y considerar de manera explícita la reducción de las desigualdades.

Sin estas consideraciones, la incorporación del pilar de cuidados y su transversalización en los sistemas de protección social no sólo no contribuirá a la autonomía e independencia económica y a los derechos de las mujeres, al contrario, profundizará las desigualdades entre las propias mujeres y respecto de los hombres, tal como se evidencia en la mayoría de los países de la región con la implementación de subsistemas previsionales y subsistemas asistenciales que fragmentan y segmentan las prestaciones y su financiamiento.

Referencias bibliográficas

Amarante, V., Colacce y M. Manzi, P. (2016). La brecha de género en jubilaciones y pensiones. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. CEPAL.

Banco Interamericano de Desarrollo (2015). Panorama de Pensiones: América Latina y el Caribe.

Batthyány, K. (2004). Cuidado infantil y trabajo: ¿un desafío exclusivamente femenino? Una mirada desde el género y la ciudadanía social. CINTERFOR.

Bertranou, F.; Solorio, C., y Van Ginneken, W. (2002). La protección social a través de las pensiones no contributivas y asistenciales en América Latina, en Betranou et al. (eds.). *Pensiones no contributivas y asistenciales*. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. OIT.

Butler, J. (2006). *Vida precaria. El poder del duelo y la violencia*. Barcelona: Paidós.

Carrasco, C. (2011). La economía del cuidado: planteamiento actual y desafíos pendientes, *Revista de Economía Crítica*, 11. https://www.paralelo36andalucia.com/wp-content/2011/07/REC11_9_intervenciones_CristinaCarrasco.pdf

Carrasco, C. (2003). La sostenibilidad de la vida humana: ¿un asunto de mujeres?. CLACSO.

Castel, R. (2008). La protección social en una sociedad de semejantes. *Revista CS*, 16. Desigualdades étnico-raciales, pp. 13-40.

Cecchini, S. et al (eds.) (2015). Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización. Santiago: CEPAL.

CEPAL (2023). CEPALSTAT. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>

(2021). La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad. Informe Especial. Nº 9 COVID-19. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46633/5/S2000740_es.pdf

(2012). Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres.

CEPAL, AECID (2012). Consulta de opinión sobre las políticas de cuidado de personas dependientes. América Latina: Niñas y niños, personas ancianas, personas con discapacidad y personas con enfermedades crónicas. Diagnóstico, políticas a implementar y perspectivas según líderes de América Latina. Santiago: CEPAL.

Fineman, M. y Grear, A. (2013). *Vulnerability. Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics.* 1st Edition.

Fineman, M. (2008). The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition. *Yale Journal of Law & Feminism*, 20(1).

Fonseca, A. (s/f). Los sistemas de protección social en América Latina: un análisis de las transferencias monetarias condicionadas. PNUD.

International Labour Office (ILO) (2017). World Employment and Social Outlook: Trends for women 2017.

Montaño, S. y Calderón C. (coord.) (2010). El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo, Cuadernos de la CEPAL N° 94, CEPAL.

Molyneux, M. (2007). Cambio y continuidad en lo social. Protección en América Latina ¿Madres al servicio del Estado?. UNRISD.

Montaño, S. (2007). El sueño de las mujeres: democracia en la familia, en Arriagada, I. (coord.). *Familias y políticas públicas en América Latina. Una historia de desencuentros.* CEPAL-UNFPA.

Nussbaum, M. (2006). *El ocultamiento de lo humano: repugnancia, vergüenza y ley.* Buenos Aires: Katz.

Nussbaum, M. (2007). *Las fronteras de la justicia.* Barcelona: Paidós.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Gallup (2017). Hacia un futuro mejor para las mujeres en el trabajo: la opinión de las mujeres y de los hombres.

Razavi, S. (2007). The political and social economy of care in the development context. Conceptual issue, research questions and policy options. *Gender and Development*, 3, UNRISD.

Rodríguez, C. y Marzonetto, G. (2015). Organización social del cuidado y desigualdad:el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 4(8).

Sandoval Álvarez, B. (2019). Principios distributivos y pensiones no contributivas en Argentina, Bolivia y México. *Estudios Sociológicos XXXVII*: 110.

Sepúlveda, M.; Nyst, C. (2012). *The Human Rights Approach to Social Protection*. Helsinki: Ministry for Foreign Affairs of Finland.

Serafini, V. (2020). Justicia tributaria para la protección social de las mujeres. *Latindadd*. <https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2020/11/Justicia-Tributaria-para-la-proteccion-social-de-las-mujeres.pdf>

Titmus, R. (2008). 'What is Social Policy?', en Leibfried, S. y Mau, S. *Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction*. Elgar.

Cuidados y endeudamiento en Brasil

Marina Cortez¹

La pandemia de covid-19, nuevo marco para los cuidados

El feminismo y los grupos organizados de mujeres impulsaron durante muchas décadas la crítica del trabajo reproductivo hecho en los hogares e impuesto histórica y socialmente a las mujeres, organizando el debate en torno a reivindicaciones como la división equitativa de tareas entre mujeres y hombres, y el acceso a guarderías (Santos, 2022) y a la seguridad social (Freitas, Mori & Ferreira, 2010). Más recientemente, economistas feministas han desarrollado en referencia al término “cuidados” metodologías para medir el valor económico generado por el trabajo no remunerado de mujeres y niñas en los hogares (Melo & Morandi, 2021). En alianza con expertxs en políticas públicas, comunidades, legisladorxs y gestorxs, vienen trabajando también para que se reconozca ese valor en términos económicos y sociales y para que se implementen políticas de socialización del cuidado (Guedes, 2007), en contra de la doctrina neoliberal de reducción del gasto social y desresponsabilización del Estado respecto del bienestar y las condiciones de vida de las poblaciones. Algunos países de la región –como Uruguay, Argentina, Chile, Colombia y México– registran ya desde la década pasada avances en la implementación de políticas públicas orientadas a los cuidados (Salvador, 2007; Nieves, 2011).

Durante la pandemia del COVID-19, sin embargo, las discusiones y disputas políticas en torno a los trabajos de cuidado adquirieron dimensiones inéditas, dando lugar a una nueva ola de compromiso con la cuestión. Entre 2020 y 2021, cuando la necesidad de distanciamiento social llevó al cierre de los establecimientos destinados a niñxs, adolescentes, ancianxs, personas con discapacidad, e instituciones de salud y asistencia social en general,



1. Socióloga con Doctorado en Salud Colectiva. Realiza proyectos e investigación en el Instituto Eqüit.

la sobrecarga resultante de trabajo doméstico y de cuidados recayó, una vez más, en las mujeres (Cortez, 2022). A esto se sumó la explosión a nivel mundial de la demanda de servicios de salud, sector con fuerte presencia de trabajadoras.

De forma abrupta, el “cierre de la economía” y la instauración de un espacio-tiempo de crisis y excepcionalidad marcado por la enfermedad y la muerte de enormes masas de personas infectadas pareció despertar una conciencia colectiva sobre lo indispensable de los cuidados, sea en el orden cotidiano –a cargo de las mujeres en los hogares– o en el ámbito sanitario. La perpleja constatación por parte de la sociedad de que, aunque no todxs seamos vulnerables en la misma medida, todxs somos vulnerables a la enfermedad y a la muerte² y, por lo tanto interdependientes, ha llevado a que se reconozca la dedicación de lxs profesionales de la salud que actuaron en la primera línea de batalla contra el COVID-19 en condiciones cuya precariedad estructural se vio potenciada por la emergencia sanitaria mundial.

En Brasil, sin embargo, el referido “heroísmo” de esxs profesionales y las disputas sobre el rumbo que debería haber tomado la administración pública de la emergencia sanitaria fueron muchas veces instrumentalizados. Se los usó para obliterar el debate sobre el creciente deterioro de las condiciones en que se ofrece la atención a la salud debido al desmantelamiento de lo social que el neoliberalismo impulsa actualmente (Brown, 2019).

Todavía más incipiente fue el debate sobre el carácter estructural tanto de la gratuidad de los cuidados no remunerados como de la baja remuneración y precariedad de los trabajos de cuidado pagos, y sobre los efectos perversos que las políticas de austeridad tienen en las condiciones en que las mujeres, en su diversidad racial y de clase, hacen estos trabajos en tiempos no pandémicos. Este debate era necesario justamente porque, tal como ocurrió con los servicios sanitarios, las circunstancias previas a la pandemia iban a tener efectos directos sobre las condiciones en las que se los ejercería una vez producida la crisis. En consecuencia, la organización del cuidado doméstico durante el período pandémico no pudo debatirse –y mucho menos consensuarse– debido a la presunción generalizada de que las mujeres se quedarían en las casas cuidando a las infancias, a las personas mayores y a las enfermas, como de hecho ocurrió.



2. Nos referimos a la distinción entre personas *vulnerables* y *vulnerabilizadas* propuesta por el sanitarista y bioeticista Fermin Roland Schramm.

Por otro lado, las condiciones y consecuencias de dicha organización llegaron a las primeras planas. Se difundieron noticias sobre el empeño que las mujeres de las clases trabajadoras pusieron en garantizar que las respectivas familias se alimentaran, se pagaran las cuentas y se sostuviera la vida, mientras los esfuerzos de los sectores progresistas para contener la propagación del hambre y la pobreza durante la pandemia garantizaron que se transfirieran a las familias de la red de escuelas públicas los recursos del almuerzo escolar y el pago de ayudas de emergencia. En el escenario pandémico se agudizaron las vulnerabilidades de las trabajadoras domésticas, que perpetúan las desigualdades históricas de género, clase y el racismo estructural de la sociedad brasileña (Almeida, 2019), y hubo al respecto cierto grado de debate en relación con las altas tasas de desempleo y las condiciones de trabajo de las mujeres que mantuvieron el empleo (Pinheiro, Tokarski & Vasconcelos, 2021) a costa de enfrentar altos índices de contagio y jornadas laborales tan largas, que hacían pensar en las casas de sus empleadores como en cárceles privadas. El debate público sobre el trabajo doméstico durante la pandemia se produjo en gran medida gracias a la movilización sindical de las trabajadoras domésticas (Araújo & Barros, 2021).

Por otro lado, el agotamiento de las mujeres, en especial de las blancas y de clase media, absorbidas por las tareas cotidianas del hogar en el contexto de aislamiento social y trabajo a distancia (Dorna, 2021. Zanello, Antloga, Pfeiffer-Flores & Richwin, 2022), llegó también a las primeras planas, sin que se pensaran soluciones para esta concentración desigual de los trabajos de cuidado que se agravó en pandemia, contexto en que la socialización de los cuidados entre familia, comunidad, estado y mercado se hizo muy difícil o directamente imposible.

Quienes ya venían reflexionando sobre los trabajos de cuidado y luchando para hacer florecer una vida en condiciones dignas y justas para toda la sociedad tuvieron que multiplicar o reorientar sus esfuerzos y retomar o inventar tecnologías sociales en medio de condiciones sanitarias, políticas, materiales y emocionales profundamente adversas. Se crearon o movilizaron redes de solidaridad y ayuda mutua para distribuir alimentos y medicinas, garantizar el acceso a los servicios sanitarios y ayudar en el cuidado de las personas enfermas, sensibilizar y educar a la población sobre las formas eficaces de prevenir y tratar el coronavirus, debatir las mejores medidas en el contexto de incertidumbre y promover la escucha y la acogida. Grupos de mujeres y feministas, grupos de base, asociaciones de vecinxs, sindicatos, iglesias, asociaciones de profesionales, el tercer sector, redes de investigadorxs, parlamentarixs y gestorxs, etc. fueron el motor de los cuidados comunitarios,

la reflexión y la incidencia política en el período pandémico en ciudades, campos y selvas (Moraes, Sieber & Funari, 2020; Sanchís, 2020; Bergel & Rey, 2021).

A este período de excepcionalidad —que no está claro cuándo terminó—, sabemos ya que no sucedieron transformaciones profundas que pusieran efectivamente la vida en el centro de la política, la economía y la “civilización”. La “toma de conciencia colectiva” en verdad no se produjo, no hasta el punto de forjar cambios estructurales, ni dentro de los países ni a escala mundial. Por otro lado, tampoco sería correcto sostener que “todo está como antes” de la pandemia.

El acrecentado interés público en lo imprescindible que resultan los cuidados para la vida de todas las personas y del planeta observado en la pandemia se sumó a las iniciativas que ya estaban en marcha. Se intensificó el debate sobre la importancia de los cuidados para el progreso de la igualdad de género, el bienestar de las poblaciones y las economías nacionales, así como su potencial para generar empleo e ingresos en el contexto de recuperación económica post-pandemia (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2022). También ganaron nuevo impulso los debates sobre el trabajo de las mujeres migrantes que integran las redes mundiales de cuidados remunerados y no remunerados (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2020), debates referidos a las desigualdades geopolíticas y raciales de la división internacional del trabajo.

En Brasil, después de cuatro años de una gestión pública guiada exclusivamente por la gubernamentalidad de la muerte (Cortez, 2022), en 2022 la movilización popular y las alianzas políticas aseguraron la elección de Luiz Inácio Lula da Silva como Presidente. El compromiso del nuevo gobierno con la problemática de la reproducción de la vida se formalizó en marzo pasado con la institución de un grupo de trabajo interministerial cuyo cometido es crear una Política Nacional de Cuidados y un Plan Nacional de Cuidados³. A esta iniciativa se suma la creación del proyecto “Ver-o-Cuidado”, que se propone



3. Decreto No. 11.460 del 30 de marzo de 2023, emitido por la Presidencia de la República, la Casa Civil y la Secretaría Especial de Asuntos Jurídicos.

establecer un Sistema Municipal de Cuidados piloto en Belém do Pará (Assessoria de Comunicação, 2023) y proyectos de Ley de nivel municipal, estatal y federal⁴.

La crisis asistencial actual, ampliada

La “crisis de los cuidados” se relaciona habitualmente con el aumento de la demanda de cuidados derivada del envejecimiento de la población y con la disposición decreciente de las mujeres, contracara de su creciente participación en el mercado laboral, a hacer trabajos de cuidado no remunerados, lo que se produce en un contexto de mayor precarización de las relaciones laborales y desprotección social (Passos & Guedes, 2018. Dowling, 2021). La combinación de estos factores alimenta la tendencia actual a la mercantilización y financiarización de los cuidados (Debert & Félix, 2023).

Sin embargo, teniendo en cuenta el contexto actual de desamparo generalizado que promueven las políticas neoliberales, es evidente que no sólo están en riesgo las necesidades de las personas mayores, sino las de todos los grupos sociales que requieren cuidados, como las infancias y adolescencias, personas con discapacidad o enfermedades crónicas, usuarixs de servicios de salud mental, etc. En efecto, si los cuidados incluyen necesariamente el acceso a la alimentación, a la vivienda, a los servicios básicos como la electricidad, el gas, el agua, a la salud, a la educación, al ocio, etc., y este acceso resulta cada vez más condicionado por las relaciones de consumo en detrimento de la universalidad de los términos de ciudadanía, la crisis de los cuidados concierne a la población toda, especialmente a aquellos sectores que no pueden permitirse pagar estos servicios y son más dependientes de ellos.

Los cuidados son cualitativos y relacionales, y cuando se los consideran en términos de circuitos, se refieren al mismo tiempo a sus beneficiarixs⁵, a los bienes necesarios para mantener la vida –alimentación, vivienda, salud,



4. Algunos ejemplos de proyectos de ley sobre cuidados: Ley del Espacio Lechuza - Proyecto de ley nº 17/2017 de los concejales Marielle Franco y Tarcisio Motta (Ayuntamiento de Río de Janeiro). Permiso parental de 180 días - Proyecto de Ley no. 1.974/2021 de los diputados Sâmia Bomfim y Gláuber Braga (Cámara Federal). Ingreso paulista para cuidadores de personas con discapacidad en situación de vulnerabilidad social - Proyecto de Ley nº 414/2023 de la diputada estadual Andréa Werner (Alesp).

5. Como señalan Fernanda Diniz de Sá y Simone Magalhães Brito (2022), en muchas circunstancias los papeles de proveedor y receptor de cuidados ocurren simultáneamente, como en los casos de mujeres con discapacidad que tratan las autoras.

etc.–, a los agentes que garantizan el acceso y el disfrute de estos bienes –familias, comunidades, estado y mercado– y a las condiciones que hacen posible su agencia. Actualmente se han debilitado los agentes que garantizan el cuidado con excepción del mercado y el capital financiero, que expanden sus tentáculos a todas las esferas de la vida y su reproducción sea a través de la precarización y privatización de los servicios públicos o a través del endeudamiento público y privado.

El endeudamiento, mecanismo de explotación propio de nuestro tiempo, tiene un papel central en la subordinación de los países del Sur global y de las personas. Fue especialmente a partir de la crisis financiera global de 2008 que el neoliberalismo redobló la apuesta por el endeudamiento como forma de gobernar dicha crisis, expandiendo el sistema financiero a los sectores populares a través de la “inclusión”, vía bancaria, de partes de la población que, hasta entonces, no tenían acceso a esos servicios. Así, se hizo posible el consumo de quienes estaban fuera del mercado laboral formal y no contaban con ingresos estables (Cavallero & Gago, 2022).

En el actual contexto de flexibilización de las leyes laborales y aumento de la informalidad del trabajo, “el endeudamiento se convierte en una nueva forma de extracción de valor que busca apropiarse del excedente provocado por la valorización del capital en las economías populares, donde el trabajo precario se convierte en una fuente de expropiación a trabajadores y trabajadoras a través del endeudamiento, produciendo un excedente para el capital que no sólo se aprovecha del trabajo informalizado y de las altas tasas de interés, sino que también se apropiá de los saberes, las acumulaciones familiares, las ayudas extra a niños/as y ancianos/as y otros aspectos personales o comunitarios de los emprendedores endeudados” (Teixeira, Rodríguez, Cortez & Sarno, 2022, p. 8).

Así, en las últimas décadas, la garantía de reproducción social ha pasado a depender cada vez más del crédito que las familias obtienen del sector financiero, en tanto los ingresos del trabajo no bastan para cubrir los gastos básicos y al mismo tiempo se recortan prestaciones y programas sociales. A costa del tiempo, el cuerpo y la energía de las clases trabajadoras y medias, y especialmente de las mujeres, bancos e inversores tienen garantizados beneficios multimillonarios a través de la concesión de créditos de corto plazo que las personas destinan a gastos ordinarios, de modo que los inmensos costos de contratación de dichos créditos se insertan en los costos de la reproducción social (Lavinas, Bressan y Rubin, 2022).

Si, por un lado, el objetivo de la mercantilización y la financiarización es generar beneficios exponenciales para los inversores y, por otro, debido a su carácter necesariamente “artesanal” la prestación de trabajos de cuidado remunerados y no remunerados es incompatible con el aumento de su productividad y escalabilidad (Debert & Félix, 2023), el resultado de la imposición de la racionalidad financiera a los circuitos del cuidado es la imposibilidad misma de su prestación en sus términos intrínsecos –cualitativos y relacionales, vale la pena repetir–. Así, es legítimo pensar la actual crisis de los cuidados desde una perspectiva ampliada: se trata de una crisis de la reproducción de la vida en sentido amplio, dada la insalvable contradicción entre cuidados y racionalidad neoliberal.

Endeudamiento y morosidad⁶ en Brasil

La Encuesta de Endeudamiento y Morosidad de los Consumidores (*Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor*, PEIC) de la Confederación Nacional de Comercio de Bienes, Servicios y Turismo (CNC, 2023), que se hace mensualmente, reveló que el número de familias endeudadas en marzo de 2023 representaba 78,3% del total, nivel más alto de la serie histórica iniciada en 2010 (cuadro 1). Entre diciembre de 2019, período inmediatamente anterior al inicio de la pandemia de COVID-19, y diciembre de 2022, se produjo un impresionante aumento de 14,3 puntos porcentuales en el endeudamiento de los hogares (gráfico 1) (CNC, 2022), incrementado en otros 0,4 puntos porcentuales si consideramos las cifras de endeudamiento más recientes, de marzo de 2023.

Cuadro 1. Endeudamiento y morosidad

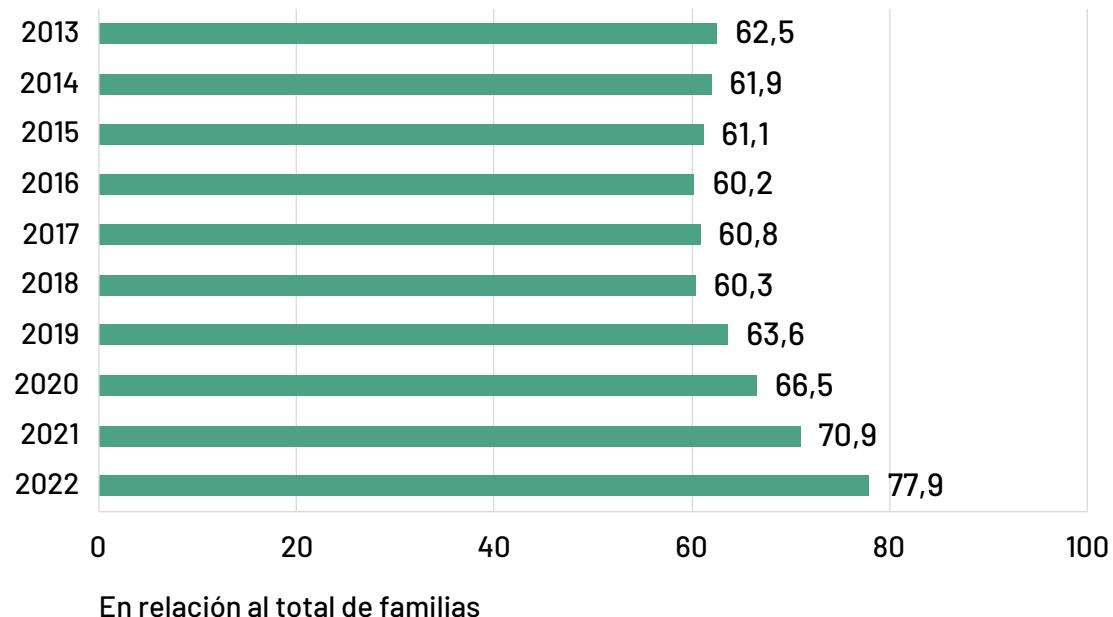
Síntesis de los resultados (% total de familias)			
	Total de endeudados	Con deuda atrasada	No estarán en condiciones de pagar
mar/22	77.5%	27.8%	10.8%
feb/23	78.3%	29.8%	11.6%
mar/23	78.3%	29.4%	11.5%

Fuente: PEIC - CNC, 2023.

■

6. Se considera que hay endeudamiento desde el momento en que el o la consumidor/a asume el pago futuro de una deuda mediante tarjeta de crédito o libreta de pagos, y no niega el nombre de deudor/a. El impago, por su parte, se refiere al retraso de lo debido en el plazo acordado.

Gráfico 1. Proporción de familias endeudadas



Fuente: PEIC - CNC, 2023.

La CNC (2023) atribuye el aumento del endeudamiento entre las familias más pobres a la elevada inflación registrada hasta mediados de 2022, que erosionó el poder adquisitivo, y a la necesidad de usar el crédito para recomponer el ingreso y sostener el consumo de artículos de primera necesidad, ambos deteriorados por los efectos de la pandemia en el trabajo formal e informal. Para el segmento más pudiente de la población, el mayor endeudamiento se vincula a la compra de productos y servicios como viajes y pasajes aéreos, demanda que durante la pandemia quedó suspendida. En tercer lugar, se destaca la creciente oferta de productos y servicios por parte de bancos y fintechs, que en general vienen incentivando el uso del crédito (Carranca, 2023).

Además, durante el segundo semestre de 2020, la tasa básica de interés (tasa Selic) se mantuvo en 2% anual; a partir de marzo de 2021 se hicieron reajustes de forma sistemática, alcanzándose en junio de 2022 el actual 13,75%. El Comité de Política Monetaria (Copom), integrado por el presidente del Banco Central de Brasil (BCB) y sus directores, define cada 45 días la Selic. Actualmente preside el BCB Roberto Campos Neto, quien proviene del mercado financiero y fue nombrado por Bolsonaro en 2018. No dejará su cargo hasta finales de 2024. A pesar del intento que hizo Dilma Rousseff siendo Presidenta de regular el fenómeno de “puerta giratoria” entre gobierno

y mercado en relación con los ocupantes de cargos públicos⁷, Bolsonaro, en virtud del ejercicio presidencial de Campos Neto durante dos de los cuatro años del actual gobierno, instaló en el corazón de la política monetaria brasileña el conflicto entre intereses públicos y privados y la priorización del “buen humor” del mercado por sobre el interés público.

Desde el inicio de su tercer mandato en enero de este año, el presidente Luiz Inácio Lula da Silva viene criticando las acciones de Campos Neto y el Copom, argumentando que el mantenimiento de la tasa Selic en los niveles actuales dificulta el acceso al crédito y frena las inversiones y el consumo (Mazui, 2023). Desde la perspectiva ortodoxa, el aumento de la Selic se considera un “trago amargo” necesario para contener el aumento de la inflación, que suele utilizarse combinado con otros “tragos amargos” de la cartilla neoliberal como la austeridad fiscal, el recorte del gasto público, la reducción del alcance de las políticas públicas y la mercantilización y financiarización de los servicios básicos que deberían estar garantizados por el Estado. La economista Isabela Callegari (2022) destaca el sesgo *deflacionario* de la ortodoxia económica, que “establece un dilema entre empleo y control inflacionario, acarreando mayores niveles de desempleo y perjudicando a quienes ya están en desventaja en el mercado de trabajo” (p.5).

La elevada tasa Selic implica consecuencias directas para el endeudamiento de la población, ya que la contratación de crédito y la refinanciación de deudas se encarecen aún más. El mantenimiento de tasas de interés altas culmina, para muchas familias, en la imposibilidad de pagar sus deudas a tiempo, colocándolas en situación de mora –situación en que se encontraba 29,4% de las familias brasileñas en marzo de 2023, según la PEIC (CNC, 2023)–. En comparación con los datos de diciembre de 2022, se registra un aumento de 0,5 puntos porcentuales. De las familias que eran morosas en marzo, casi la mitad (44,5%) tenía más de 90 días de atraso, volumen que va en aumento. “Quienes tienen deudas atrasadas que se acumulan de meses anteriores tienen muchas dificultades para pagar, porque con la suba de los tipos de interés, el importe de la deuda impaga, conforme pasa el tiempo, aumenta cada vez más” (CNC, 2023, p.3).

Como resultado, la proporción de los presupuestos familiares que se destina al pago de deudas se incrementa, en perjuicio de las necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud, ocio y servicios esenciales. Para las familias



7. Me refiero a la Ley 12.813 del 16 de mayo de 2013, que ataña al conflicto de intereses entre el ejercicio de cargos en el Poder Ejecutivo Federal y el ejercicio de funciones en el sector privado.

que ganaban entre 0 y 3 salarios mínimos, la porción del ingreso familiar destinada al pago de deudas era de 30,9% en marzo de 2023. Es decir, de cada R\$1.000 disponibles, 309 se destinaban al pago de deudas (CNC, 2023).

De las familias con deudas vencidas a finales de 2022, 10,7% declaró no poder pagarlas (CNC, 2022). El incumplimiento y el consiguiente registro de la persona morosa en los órganos de protección al crédito dificultan o impiden la contratación de nuevos créditos y la renegociación de deudas, y son usados por los bancos en las relaciones presentes y futuras⁸.

Las economistas Paula Marina Sarno y Carmem Feijó (2023) destacan la importancia de que haya una garantía de protección a los usuarios de crédito por parte del Estado. Después de muchos esfuerzos, la Ley de Sobreendeudamiento (Ley 14.181 de julio de 2021) introdujo en el Código del Consumidor normas de “prevención, tratamiento y conciliación del sobreendeudamiento”. Esta ley “permite a las familias sobreendeudadas, entendidas como aquellas que no pueden hacer frente a sus deudas sin comprometer su mínimo existencial, establecer con los acreedores nuevas condiciones de pago. La definición de “mínimo existencial” determina así el porcentaje máximo que podría comprometerse del ingreso mensual en el pago renegociado sin que deje de estar garantizada la dignidad humana” (Sarno & Feijó, 2023).

Los economistas señalan, sin embargo, que aspectos fundamentales de la ley se desvirtuaron cuando la reglamentó el entonces presidente Jair Bolsonaro, pues determinó que el *mínimo existencial* equivalía a 25% no reajustable del salario mínimo entonces vigente (R\$1.212⁹). Esto implicaba que el monto de los presupuestos familiares a preservar en las renegociaciones de deuda sería de apenas R\$303, independientemente de los reajustes del salario mínimo; es decir, ése sería el monto del que dispondrían las familias sobreendeudadas para cubrir todos sus gastos, debiendo destinar el resto de sus presupuesto al pago de deudas.



8. Los bancos brasileños registran los “buenos hábitos financieros” de los clientes en el Cadastro Positivo, un historial crediticio usado para definir líneas de crédito, condiciones de contratos y otros servicios que los bancos ofrecerán —o no— a sus clientes.

9. A modo de comparación, cabe señalar que la CNC considera “sobreendeudadas” a las personas que necesitan destinar más de la mitad de sus ingresos al pago de deudas. Según este criterio, al final de 2022, 21,5% del total de endeudados en Brasil estaba en situación de sobreendeudamiento. “El indicador alcanzó el nivel más alto de los últimos cinco años, pero está 1,5 puntos por debajo del máximo histórico, 23% del total endeudado, observado en 2015”. Entre las familias de menores ingresos (hasta 10 SM), al final de 2022 el sobreendeudamiento era de 23% (CNC, 2022, p.3).

Si se toma como parámetro la línea de indigencia definida por la ONU y el Banco Mundial, de R\$155 de ingreso familiar mensual per cápita, la Ley de Sobreendeudamiento contribuiría potencialmente a aumentar el contingente de los casi 18 millones de brasileños que viven en la extrema pobreza¹⁰, ya que si una familia tiene sólo una fuente de ingresos y se compone de dos o más personas que viven con un total de R\$303 mensuales, estaría por debajo de la línea de indigencia. En resumen, se trata de un mecanismo legal para garantizar la protección de la ciudadanía ante las instituciones financieras que resultó distorsionado temporalmente al punto de reforzar la degradación de las condiciones de vida de quienes no pueden pagar sus deudas llevándolas *hasta el nivel de la miseria*, en beneficio de las ganancias multimillonarias de los bancos y otras instituciones acreedoras.

Felizmente, al cierre de este texto se conoció la decisión del actual gobierno de cambiar la reglamentación de la Ley de Sobreendeudamiento y aumentar el valor del “mínimo existencial” de R\$303 a R\$600, además de prever instancias conjuntas de renegociación de deudas. La medida podría beneficiar a cerca de 15 millones de personas cuyas deudas son superiores al mínimo existencial (Pimenta & Otta, 2023). La revisión del reglamento de la ley, aunque no invalide el cuestionamiento sobre el vínculo perverso entre endeudamiento, pobreza y miseria, contribuye a reducir el nivel de desprotección de las personas ante el actual poder devastador de las finanzas.

Perfil del endeudamiento en Brasil

Los datos de la PEIC anual muestran que al terminar 2022, 79,5% de las mujeres y 76,7% de los hombres declararon estar endeudados; 29,6% de las mujeres y 28,1% de los hombres declararon tener deudas vencidas; y 10,9% de las mujeres y 10,3% de los hombres declararon no estar en condiciones de pagar sus deudas vencidas (CNC 2022). A partir de la PEIC anual y del Perfil y Comportamiento del Endeudamiento Brasileño de 2022 (Serasa & Opinion Box, 2022)¹¹, se puede trazar el perfil más frecuente de las personas

■
10. Datos del IBGE sobre el año 2021 divulgados en diciembre de 2022 y referidos por Amorim, 2022.

11. El Perfil y Comportamiento del Endeudamiento Brasileño de 2022, confeccionado anualmente por Serasa, se basó en una muestra de 5.225 entrevistas hechas en línea, 50% a mujeres y 50% a hombres.

endeudadas en Brasil: en su mayoría son mujeres jóvenes, pardas¹², solteras, sin educación secundaria completa, de ingresos medios y bajos y residentes en la región Sudeste¹³.

Por otro lado, el indicador de la PEIC sobre deudas vencidas por más de 90 días muestra que en 2022 quienes se encontraron en esa situación fueron sobre todo hombres. Los datos de Serasa (2023) confirman por su parte que entre quienes solicitaron renegociación de deudas preponderaron las mujeres por sobre los hombres (52,7% sobre 45,1%, respectivamente). Estos dos datos respaldan la conclusión de que “las mujeres fueron quienes más trataron de renegociar deudas, demostrando más resiliencia y éxito en los pagos de deudas renegociadas” (CNC, 2022, p.9).

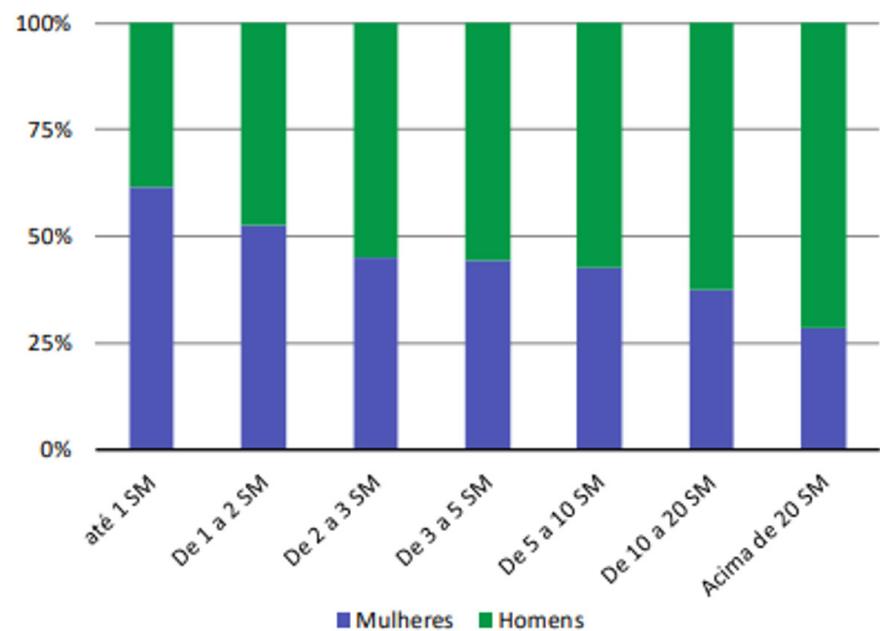
En la edición 2018 del Informe de Ciudadanía Financiera (BCB, 2018 *apud* Gonçalves, 2021), la encuesta sobre proporción de prestatarios de crédito por ingreso medio, mostró que en las franjas de ingresos de 1 salario mínimo y de 1 a 2 salarios mínimos había más mujeres que hombres entre quienes accedían al crédito. En las franjas de ingresos de 2 a 3 salarios mínimos en adelante, los hombres eran mayoría en número creciente (gráfico 2). En otras palabras, entre la población de menores ingresos las principales prestatarias son las mujeres, mientras que los hombres representan la mayoría de los tomadores de crédito en los tramos de ingresos más altos.

■

12. El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) usa la categoría “pardo/a” y, por tanto, se la usa también en las encuestas demográficas hechas en Brasil. Se refiere a personas “mulatas, caboclas, cafuzas, mamelucas, mestizas”. Según señalan Eliane Costa y Lia Schucman (2022), “Por lo tanto, [pardos] son descendientes de negros y blancos; negros e indígenas; blancos e indígenas, etc., es decir, son personas con diferentes orígenes raciales”. Es una categoría controvertida y ha sido criticada por el movimiento negro por referirse al origen del individuo y no a la lectura fenotípica (de las características corporales) que subyace socialmente a la clasificación racial en el país.

13. En cuanto a los números de la morosidad en Brasil, considerando el porcentaje de la población endeudada en cada estado llegamos a los siguientes resultados promedio: región Norte - 46,8% de la población tiene cuentas atrasadas; región Centro-Oeste - 48%; región Nordeste - 41%; región Sudeste - 44,2%; región Sur - 39,3%. Es decir, aunque el Sudeste, la región más poblada del país, concentra el mayor número de personas endeudadas, el incumplimiento es más frecuente en las regiones Centro-Oeste y Norte si se considera el porcentaje de personas con deudas por estado en cada región (cifras calculadas a partir del Mapa de la Morosidad 2023 de Serasa).

Gráfico 2



Fuente: Informe de ciudadanía financiera 2018, p. 72

Si se observan datos más recientes sobre número de familias endeudadas, discriminados por franjas de ingreso, el endeudamiento, la morosidad y la perspectiva de no poder hacer frente a los compromisos disminuyen a medida que aumenta el ingreso (tabla 2)(CNC, 2023). Por lo demás, más que el sexo y la edad, es el nivel de estudios uno de los factores más relevantes para determinar la capacidad de pago de las deudas (tabla 3)(CNC, 2022).

Cuadro 2

Familias endeudadas (franjas de ingreso)				
	0 - 3 SM	3 - 5 SM	5 - 10 SM	> 10 SM
mar/22	78,3%	78,1%	77,0%	73,7%
feb/23	79,0%	79,4%	77,6%	74,6%
mar/23	78,9%	78,8%	78,2%	75,1%
Con deuda atrasada (franjas de ingreso)				
	0 - 3 SM	3 - 5 SM	5 - 10 SM	> 10 SM
mar/22	35,3%	26,7%	19,5%	13,2%
feb/23	37,9%	27,9%	20,6%	13,7%
mar/23	36,9%	27,4%	21,5%	13,7%
No estarán en condiciones de pagar sus deudas atrasadas (franjas de ingreso)				
	0 - 3 SM	3 - 5 SM	5 - 10 SM	> 10 SM
mar/22	15,3%	9,0%	6,8%	3,4%
feb/23	17,1%	9,3%	6,6%	3,0%
mar/23	16,4%	9,7%	6,6%	3,1%

Fuente: PEIC - CNC, 2023.

Tabla 3

Nivel de instrucción	2022
PEIC (Porcentaje del total) - promedio anual	
Familias endeudadas	
Sin segundo grado concluido	77,8%
Segundo grado completo	78,0%
Con deuda atrasada	
Sin segundo grado concluido	31,2%
Segundo grado completo	25,8%
No estarán en condiciones de pagar sus deudas atrasadas	
Sin segundo grado concluido	12,0%
Segundo grado completo	9,1%

Fuente: PEIC - CNC, 2022.

A partir de los datos presentados hasta aquí, se puede concluir que en Brasil las mujeres jóvenes y mestizas con bajos niveles de escolaridad e ingresos familiares de 0 a 3 salarios mínimos constituyen el grupo más profundamente afectado por el endeudamiento y el incumplimiento en el pago.

Mujeres, deuda y cuidados

Es una constante histórica que, en comparación con los hombres, aun estando mejor calificadas, el acceso al mercado de trabajo de las mujeres es más limitado. Esto se concreta en mayores tasas de informalidad, de trabajo a tiempo parcial y de desempleo¹⁴ y, al mismo tiempo, menores ingresos y más dificultades para jubilarse. Existe, por lo tanto, una relación multifactorial entre población femenina y pobreza que se profundiza cuando se compara la situación laboral de las mujeres negras con la de las mujeres blancas, los hombres negros y los hombres blancos (Feijó, 2022). Además, las mujeres son las principales responsables del trabajo reproductivo no remunerado que se hace en el hogar, como indican las encuestas de uso del tiempo (Melo & Castilho, 2009).

Según el Censo de 2010 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2010), la proporción de familias encabezadas por mujeres en Brasil era entonces de 37,3% y, dentro de este universo, 43,4% eran familias encabezadas por mujeres sin cónyuge y con hijos, un total de 8.088.625 familias¹⁵. Aun así, del total de 18.617.030 familias comandadas por mujeres, 32,9% vivía con un ingreso de hasta medio salario mínimo. Aunque todavía no se dispone de las informaciones del Censo de 2022, datos más recientes producidos por la Pnad y divulgados en 2020 indican que hubo un aumento significativo del número de hogares comandados por mujeres en este período de 11 años, que llegaron a ser casi la mitad de los hogares brasileños, es decir 34,4 millones. En este universo, 32% representa a mujeres solteras con hijos, aproximadamente 11 millones de familias (Barbosa & Phelipe, 2020). Por lo tanto, no sólo hay un aumento en el número de hogares encabezados por mujeres, sino también un aumento significativo en el número de hogares monomarentales.

Además, los datos del Retrato de las Desigualdades de Género y Raza (Instituto de Pesquisa Económica Aplicada [IPEA], 2015) muestran que en 1995, entre las familias encabezadas por mujeres en hogares monomarentales con hijos, 51,6% de las cabezas de familia eran blancas y 48,4%, negras. En

■
14. La tasa de desempleo en el 4º trimestre de 2022 fue de 9,8% para las mujeres y de 6,5% para los hombres (IBGE, 2023).

15. A título comparativo, el número de hogares encabezados por hombres sin cónyuge y con hijos era de 1.165.312, siete veces menos.

2015, las cifras eran respectivamente 41,2% y 58,8%. En otras palabras, las familias de mujeres negras solteras con hijos aumentaron más de 10 puntos porcentuales en 20 años y se convirtieron en mayoría en 2015.

Las encuestas sobre endeudamiento son unánimes en relación con que la mayoría de las deudas de lxs brasileñxs proviene del uso de tarjetas de crédito, seguida por las deudas contraídas en tiendas y las facturas básicas. En una encuesta de Serasa y Opinion Box (2022), ante la pregunta de qué tipo de facturas se paga con tarjeta de crédito, 65% mencionó las compras en supermercados (alimentos); 48%, compras de productos (ropa, calzado, electrodomésticos, etc.); 41%, medicamentos o tratamientos médicos; 22%, entrega de alimentos y 22% transporte o combustible. Se puede ver, por lo tanto, que se contraen deudas con tarjetas de crédito para cubrir las necesidades básicas de las personas, especialmente las alimentarias.

Y en efecto, "la naturaleza de las deudas cambió en los últimos años. Las formas más antiguas o tradicionales de endeudamiento de los sectores populares reflejaban la búsqueda de apoyo financiero a través de créditos para gastos más permanentes, como vivienda propia, automóviles o bienes de consumo duradero de mayor valor unitario. Recientemente, el destino de los recursos obtenidos mediante el crédito fácil cambió sustancialmente, pasando a componerse, en enorme proporción, de gastos cotidianos como alimentos, medicinas, agua, luz, gas, colegiaturas y otros gastos recurrentes. Esto demuestra que el endeudamiento está fuertemente ligado a las tareas reproductivas de la vida, que en gran medida recaen sobre las mujeres. Se trata, finalmente, de 'endeudamiento para vivir'" (Teixeira, Rodríguez, Cortez & Sarno, 2022, pp. 6-7).

No se trata aquí de criticar el acceso al crédito en general, sino de problematizar la necesidad –deformada por la arquitectura macroeconómica actual– de endeudamiento destinado a garantizar la reproducción social. Para sostener la vida, nos vemos en la obligación de transferir porciones cada vez mayores de nuestras necesidades más básicas, como la alimentación, el bienestar y la protección a una élite global deslocalizada cuyo poder se alimenta de la vitalidad de las poblaciones, especialmente de las mujeres negras.

Politicizar la deuda: una tarea

Con el proyecto de investigación-acción "Endeudarse para vivir: la vida cotidiana de las mujeres en pandemia" (Teixeira, Rodríguez, Cortez y Sarno, 2022) continuamos nuestro compromiso, asumido hace algunos años

(Rodríguez y Sarno, 2021; Rodríguez, 2022), de discutir el enorme impacto que la deuda tiene en la reproducción de la vida y en lo cotidiano de las mujeres. Escuchando a las 37 mujeres entrevistadas, en su mayoría negras, pudimos constatar los altísimos niveles de preocupación y angustia que la deuda genera así como su impacto en las relaciones familiares y comunitarias. Varias de las mujeres que participaron en la investigación relataron sentir vergüenza por estar endeudadas o contaron sus esfuerzos para no tener deudas y, así, evitar la vergüenza de saberse endeudadas, especialmente ante la comunidad. La sensación de que “todo el mundo está al tanto de las deudas” y, al mismo tiempo, el alivio de poder hablar del tema con las entrevistadoras surgieron de forma concomitante. Algunas mujeres declararon no haber hablado antes nunca con nadie de su situación de endeudamiento por miedo a ser juzgadas. Como consecuencia, dijeron sentirse muy solas en sus esfuerzos por mantener sus cuentas al día, satisfacer las necesidades propias y de sus familias y no sucumbir a la “bola de nieve” de la deuda.

Estos informes apuntan a una conceptualización individualizante del problema, vinculada a percepciones morales que están muy fuertemente asociadas con el endeudamiento. Los sentimientos de vergüenza e incluso de humillación están vinculados a concepciones socialmente compartidas sobre “carácter”, “honradez”, “honor”, “fiabilidad”, y nos llevan a concluir que el endeudamiento se percibe, sobre todo, como una *falta moral* cuya sanción (vergüenza, humillación, pérdida de estatus moral ante la comunidad) estaría merecida.

En sus conversaciones con grupos de mujeres, el equipo de investigación trató de subrayar que el endeudamiento es un problema colectivo y social, con graves repercusiones materiales y emocionales de orden individual. En otras palabras, el objetivo primordial de la investigación-acción no era sólo producir datos sobre el *endeudamiento para vivir* de las mujeres de las clases populares, sino politizar esta problemática, con la idea de que conceptualizar la deuda como una consecuencia perversa de la actual fase de acumulación capitalista que afecta a la enorme mayoría de la población y, de forma más radical a las mujeres negras, puede aportar otra comprensión de los dramas vividos individualmente.

Y con ello, tal vez, fomentar estrategias de *liberación* para las mujeres respecto de su situación de endeudamiento, en vistas del agotamiento del que dan cuenta la inmensa mayoría de ellas. Genera este cansancio interminable la constatación persistente de que, a pesar de que son cada vez más las horas de sus días dedicadas a buscar formas de obtener *ingresos extra* y estrategias para ahorrar dinero, mediante cálculos tan meticolosos como la cantidad

de horas que puede quedar funcionando un ventilador según su consumo de energía, “la cuenta nunca cierra”. *Las deudas son impagables*. Inspirada en Denise Ferreira da Silva (2019), la expresión “deuda impagable” se refiere al ininterrumpido proceso colonial de expropiación que sufren las mujeres negras a través de, entre tantas otras formas de violencia, la imposición de deudas que no se pueden pagar en términos económicos o éticos.

El endeudamiento es una forma de gobierno cuyos productos no son sólo la precariedad material de las condiciones de vida ni, incluso, los dividendos generados por esa misma precariedad en beneficio de un ínfimo grupo de individuos, empresas y países. Es una técnica de sujeción cuyas consecuencias son el achicamiento de la comprensión política del fenómeno y su individualización: el “tomar para sí” en términos de mérito, éxito y fracaso, de valor personal, los resultados de contradicciones que extrapolan enormemente la capacidad de agencia individual o el “valor intrínseco” de cada persona.

Por eso, consideramos que desligarnos de la deuda *moral* y combatirla en sus términos –colectivos, políticos, estructurales– es una tarea indispensable del feminismo, en alianza afectuosa y poderosa con nuestras compañeras negras, argentinas y latinoamericanas.

Vivas libres y desendeudadas nos queremos.

Referencias bibliográficas

Almeida, S. L. (2019). *El racismo estructural*. São Paulo: Sueli Carneiro-Pollen.

Amorim, D. (2022). Brasil teve recorde da população abaixo da linha da pobreza em 2021, diz IBGE. *Estadão Conteúdo* [en línea]. <https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/noticia/2022/12/brasil-teve-recorde-da-populacao-abixo-da-linha-de-pobreza-em-2021-diz-ibge-clb6naamv001s01g7mwe9tset.html>

Araújo, V. S. y Barros, R. (2021). "Cuida de quem te cuida": a luta das trabalhadoras domésticas durante a pandemia de covid-19 no Brasil. *Trabajo Necesario*, Niterói, 19(38), pp 126-151. <https://doi.org/10.22409/tn.v19i38.48187>. Disponible en: <https://periodicos.uff.br/trabalhonecessario/article/view/48187/28410>

Assessoria de Comunicação, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (2023). Equipe interministerial visita projeto em Belém para subsidiar Política Nacional de Cuidados. Disponible en: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/equipe-interministerial-visita-projeto-em-belem-para-subsidiar-politica-nacional-de-cuidados#:~:text=Ver%2Do%2DCuidado%20%C3%A9%20uno,%C3%A9%20desarrollado%20en%20dos%20frentes>.

Barbosa, M. y Phelipe, A. (2020). Quase metade dos lares brasileiros são sustentados por mulheres. *Estado de Minas - Economia*. Disponible en: https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2020/02/16/internas_economia,1122167/quase-metade-dos-lares-brasileiros-sao-sustentados-por-mulheres.shtml

Bergel Varela, J. y Rey, D. (2021). *Fortaleciendo redes para sostener la vida. Los cuidados comunitarios en el contexto del covid-19*. Buenos Aires: Asociación Lola Mora, Red de Género y Comercio.

Brown, W. (2019). *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente*. São Paulo: Politeia Publishers.

Callegari, I. (2022). Austeridade, desigualdade e gênero. Instituto Eqüit.

Carranca, T. (2023). Brasil bateu record de indebidos: 'Com nome sujo, a gente é nada'. BBC News Brasil. Disponível en: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c257e50r9rl0>

Cavallero, L. y Gago, V. (2022). Extrativismo financeiro: a dívida como ofensiva do capital contra os setores subalternos, en Rodríguez, G. (org.). *El sistema financiero y la deuda de las mujeres*. Río de Janeiro: Instituto Equit.

Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (2022). *Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC) - Anual 2022.*

Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (2023). *Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC) - Marzo 2023.* Disponible en <https://www.portaldocomercio.org.br/publicacoes/pesquisa-de-endividamento-e-inadimplencia-do-consumidor-peic-marco-de-2023/471156>

CEPAL (2022). *La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género*. Santiago: CEPAL.

Cortez, M. (2022). A administração pública da pandemia, o longo fechamento das escolas ea socialização dos cuidados: notas sobre um debate que não pôde acontecer, en Sanchís, N. (ed.). *Debates feministas para la recuperación en la postpandemia: políticas económicas y su impacto en la vida cotidiana de las mujeres*. Buenos Aires: Red de Género y Comercio, pp 108-118.

Costa, E. S. y Schucman, L.V. (2022) Identidades, Identificações e Classificações Raciais no Brasil: O Pardo e as Ações Afirmativas, *Estudios e Investigaciones en Psicología*.

Debert, G. G. & Félix, J. (2023). A financeirairização do cuidado e o indevidamento da pessoa idosa no Brasil [comunicación oral]. *Cartas en la Mesa, Sesión 2, Cebrap*. Disponible en: <https://cuidado.cebrap.org.br/evento/cartas-na-mesa-sessao-2-a-financeirizacao-do-cuidado-e-o-endividamento-da-pessoa-idosa-no-brasil/>

Dorna, L. B. H. (2021). O trabalho doméstico não remunerado de mães na pandemia da COVID-19: mudanças e permanências. *Laboreal, Volumen 17(1)*.

Dowling, E. (2021). *The Care Crisis: What Caused It and How Can We End It?* Londres: Verso.

Feijó, J. (2022). A participação das mulheres negras no mercado de trabalho. *Portal FGV Economia*. Disponible en: <https://portal.fgv.br/artigos/participacao-mulheres-negras-mercado-trabalho>

Ferreira da Silva, D. (2019). *A Dívida Impagável*. São Paulo: Oficina de Imaginação Política e Living Commons.

Freitas, I., Mori, N. y Ferreira, V. (org). (2010). A Seguridade Social é um direito das mulheres. Vamos à luta! CFEMEA - Fondo ODM3.

Gonçalves, T. A. (2021). *Crédito e endividamento das mulheres no Brasil: alguns aspectos*. Trabajo de fin de curso (Ciencias Económicas). Universidade Federal de São Paulo - Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, Osasco.

Guedes, M. (2007). *A economia do cuidado: as instituições no Brasil*. Red Internacional de Género y Comercio - Capítulo Latinoamericano.

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (2010). *Censo 2010 - Estatísticas de gênero*. Disponible en: <https://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/?loc=0&cat=-15,-16,54,55,-17,-18,128&ind=4704>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2023). *Pnad contínua*
- Taxa de desocupação, por sexo, 1º trimestre 2012 - 4º trimestre 2022
- 2023. Disponible en: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=series-historicas>

Instituto de Investigación Económica Aplicada (2015). *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*. Disponible en https://www.ipea.gov.br/retrato/indicadores_chefia_familia.html

Lavinas, L., Bressan, L. y Rubin, P. (2022). Brazil: how COVID-related relief policies inaugurated a new cycle of household indebtedness. *Paper, CIEPP*. Buenos Aires.

Mazui, G. (2023). Lula says there is 'no explanation' for Selic at 13.75%. G1. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/03/23/lula-diz-que-nao-ha-explicacao-para-selic-a-1375percent.ghtml>

Melo, H. P. y Castilho, M. (2009) Trabalho reprodutivo no Brasil: quem faz? R. *Econ. contemp.*, v. 13(1) pp. 135-158.

Melo, H. P. y Morandi, L. (2021). Mensurar o trabalho não pago no Brasil: uma proposta metodológica. *Economia e Sociedade*, v.30, 1(71), pp.187-210.

Moraes, L. L., Sieber, S. S. y Funari, J. N. (2020). Mulheres lideranças rurais, participação política e trabalho de cuidado durante a pandemia de Covid-19. *Inter-Legere*,3(28), pp 1-34.

Nieves, M. R. (org.). (2011). El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay. *CEPAL - Serie Seminarios y conferencias, 66. División de Desarrollo Social*. Santiago.

Organización Internacional del Trabajo (2020). *Más allá del contagio o la inanición: dar a los trabajadores domésticos otra salida*.

Passos, L. y Guedes, D. R. (2018). Participação feminina no mercado de trabalho e a crise dos cuidados da modernidade: conexões diversas. *Planejamento e políticas públicas – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, 1, pp 68-95.

Pimenta, G. y Otta, L. A. (2023). Pacote de crédito prevê dobrar fatia que banco não pode tomar do superendividado. *Valor Econômico* - Brasília. Disponible en: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2023/04/20/nao-achamos-que-ampliar-minimo-do-superendividamento-vai-gerar-rationamento-de-credito-diz-secretario.ghtml>

Pinheiro, L., Tokarski, C. y Vasconcelos, M. (2021). Vulnerabilidades das trabalhadoras domésticas no contexto da pandemia de Covid-19 no Brasil en Pinheiro, L., Tokarski, C. y Posthuma, A. C. (coords.). *Entre relações de cuidado e vivências de vulnerabilidade: dilemas e desafios para o trabalho doméstico e de cuidados remunerado no Brasil*. IPEA - OIT.

Rodríguez, G. y Sarno, P. (2021). Endeudamiento familiar y pandemia, en Federici, S., Cavallero, L. y Gago, V. (eds.). *¿Quién le debe a quién?: ensayos transnacionales de desobediencia financiera*. Buenos Aires: Tinta Limón.

Rodríguez, G. (org.) (2022). O sistema financeiro e o endividamento das mulheres. Río de Janeiro: Instituto Equit.

Sá, F. D. y Brito, S. M. (2022). "Eu nunca obedeci a essa limitação": as obrigações morais do cuidado entre mulheres com deficiência na periferia de João Pessoa. Horiz. antropol., 28(64), pp 201-231.

Salvador, S. (2007). *Estudio comparativo de la "economía del cuidado" en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay. Red Internacional de Género y Comercio - Capítulo Latinoamericano*.

Sanchís, N. (ed.). (2020). *El cuidado comunitario en tiempos de pandemia... y más allá*. Buenos Aires: Asociación Lola Mora-Red de Género y Comercio.

Santos, I. A. (2022). "O filho não é só da mãe". A luta das mulheres pelo acesso à creche no Brasil. Tesis de maestría. Río de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro - Centro de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos - Programa de Post-Graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos.

Sarno, P. M. y Feijó, C. (2023). Reduzir a Vulnerabilidade Financeira das Famílias Brasileiras: quais as pedras no meio do caminho? - GGN. Disponible en: <https://jornalggm.com.br/crise/reduzir-a-vulnerabilidade-financeira-das-familias-brasileiras/>

Serasa y Opinion Box. (2022) *Perfil e Comportamento do Indevidamento Brasileiro 2022*. Disponible en: <https://cdn.builder.io/o/assets%2Fb212bb18f00a40869a6cd42f77cbeefc%2F3737e87997744fea99f21146c9964709?alt=media&token=0a8ba1e9-f983-4fba-8a35-789113b1da81&apiKey=b212bb18-f00a40869a6cd42f77cbeefc>

Serasa (2023). *Mapa da Inadimplência e Renegociação de Dívidas - 2022*. Disponible en: https://www.serasa.com.br/limpa-nome-online/blog/mapa-da-inadimplencia-e-renegociacao-de-divididas-no-brasil/?gclid=Cj0KCQjw0tKiBhC6ARIsAA0XutlexBYALcv7Gq8vozNYb-C0t9qAIWaReOC9s9UII96AXHWJbb7awNoaAg2rEALw_wcb

Teixeira, F., Rodríguez, G., Cortez, M. y Sarno, P. (2022). *Endividar-se para viver: o cotidiano das mulheres na pandemia - Relatório de pesquisa.* Rio de Janeiro: Instituto Equit.

Zanello, V., Antloga, C., Pfeiffer-Flores, E. y Richwin, I. F. (2022).
Maternidade e cuidado na pandemia entre brasileiras de classe média e média alta. *Revista Estudos Feministas*, **30(2)** e86991.

En las calles y en las políticas públicas. Apuntes feministas sobre la vinculación entre deudas y trabajo reproductivo

Lucía Cavallero¹

En los últimos años, el endeudamiento de las familias y particularmente la feminización de este endeudamiento se ha transformado en un problema de agenda pública. En este proceso, investigaciones feministas en diálogo con las movilizaciones y distintas instancias organizativas del movimiento han sido fundamentales para visibilizar, denunciar y desnaturalizar el endeudamiento obligatorio para adquirir los bienes y servicios básicos para la reproducción de la vida.

La instalación de este problema ha tenido efectos en el campo de las políticas públicas, tanto en aquellas que apuntan al “desendeudamiento”, como en las que abordan la injusta redistribución de los cuidados. Frente a esta novedad, este artículo se propone reponer claves de este proceso teórico-político, así como una reflexión metodológica sobre la vinculación entre deudas y trabajo no remunerado y el impacto de esta metodología en las políticas públicas para la redistribución social del cuidado.

La deuda desde la vida cotidiana

Las prácticas de organización feminista han desordenado los binarismos clásicos que estructuran el imaginario económico. Así, se ha cuestionado la oposición entre lo productivo y lo doméstico y la división entre lo que cuenta como “público” y lo que cuenta como “privado”. Esto ha implicado también ubicar la vida cotidiana, el espacio doméstico y el trabajo comunitario, como lugares estratégicos donde hay explotación pero también resistencia. En



1. Dra. en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires y becaria posdoctoral del Conicet. Asesora del Ministerio de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires, e integrante del colectivo Ni una menos.

este proceso de redefinición de categorías económicas y, por ende, políticas, el análisis del proceso de financiarización de la vida cotidiana no ha quedado exento (Cavallero, 2021).

En la investigación desarrollada en el libro *Una lectura feminista de la deuda* (Cavallero y Gago, 2019), analizamos cómo la toma de deuda externa² se tradujo en endeudamiento acelerado de los hogares que se masificó y se destinó a sostener la vida. Es decir: la deuda fue el medio disponible para comprar medicamentos, alimentos y gastos asociados a la reproducción social. En esta constatación hay un punto de partida para analizar los procesos de financiarización desde una mirada feminista: mirar los procesos de endeudamiento desde la reproducción social. Es acerca de esto que autoras como Silvia Federici (2012) vienen alertando en el estudio de la expansión de los mercados financieros sobre las economías de subsistencia feminizadas y lo que hemos llamado “colonización financiera de la reproducción social” (Federici, Gago y Cavallero 2021).

Investigar el endeudamiento desde la reproducción social permite comprender la articulación entre mandatos de género y obligaciones financieras (por qué se endeudan y a qué costos quienes sostienen las economías domésticas, y qué relación hay entre esto y las horas de trabajo no remunerado).

En la investigación mencionada, detectamos un cambio cualitativo en el destino de la deuda: el endeudamiento aparece no ya asociado al consumo puntual de un bien o servicio, sino que se transformó en una forma permanente de completar los ingresos para sostener gastos asociados a la reproducción de la vida.

Aquí, además, estudiamos el impacto político y subjetivo de lo que significa la deuda en las casas cuando aparece como mandato para vivir. Esto constituye un aporte realizado desde una lectura feminista, a partir de la investigación de sus efectos en la vida cotidiana y centrando el análisis en quienes sostienen las economías domésticas en momentos de crisis. Así, endeudarse para vivir tiene impactos subjetivos que reorganizan la cotidianidad y la domesticidad e intensifican los mandatos de género, ahora asociados al pago de las deudas. La presencia cotidiana del endeudamiento pone la deuda en el centro, dirigiendo todas las energías y esfuerzos a evitar el atraso, incluso

■

2. Hablamos del período que se inicia en el año 2016. Durante la presidencia de Mauricio Macri, la deuda en dólares pasó de US \$148.881 millones en 2015 a US \$249.046 millones en 2019. En este proceso, se destaca el préstamo pedido al FMI en el año 2018, por US \$57.000 millones.

recurriendo a préstamos familiares y ayudas que también pueden significar poner en riesgo vínculos cercanos y barriales.

De esta forma, el endeudamiento externo de los últimos años se vivió además como experiencia concreta de endeudamiento en la vida cotidiana y funcionó como vehículo de intensificación de las desigualdades entre los géneros.

Insisto con este argumento, la deuda externa monumental negociada en el apuro electoral del gobierno de Mauricio Macri y legalizada en el gobierno actual produjo un salto cualitativo en las formas de endeudamiento popular: se tradujo con una velocidad inédita en la experiencia cotidiana de estar endeudadas para vivir, mientras se devalúa la moneda y el poder de compra de salarios y subsidios, cambiando la relación ingreso-deuda.

El caso más ilustrativo es el endeudamiento vía Asignación Universal por Hijo (AUH) que se ofreció en esos años, no casualmente a las mujeres. Este fenómeno es ratificado por datos del Centro de Economía Política Argentina (CEPA)³ sobre el endeudamiento de los hogares: la cantidad de créditos otorgados a las beneficiarias de AUH llegó al 92 % de las asignaciones existentes entre 2016 y 2019. En relación con el poder de compra de los subsidios sociales, un estudio del Observatorio del Derecho Social de la CTA-Autónoma⁴ muestra cómo el valor de la AUH se fue depreciando durante todo el período, transformándose en una mera garantía para endeudarse.

Por eso hablamos de una *feminización del endeudamiento*, donde la obligación financiera se articula con mandatos de género. Este fenómeno fue ratificado en investigaciones empíricas posteriores⁵.

Otra particularidad que vale señalar es que se verifica una diversidad en las modalidades principales de endeudamiento y de oferentes de deuda (con distinto marco legal cada una) que, en las economías domésticas, se



3. Véase: <https://centrocepa.com.ar/informes/230losimpactosdelajusteeconomicoenlaspolíticasdenineyadoloscencia20162019.html>

4. Véase: <https://ctanacional.org/dev/fuerte-deterioro-de-la-asignacion-universal-por-hijo-y-la-jubilacion-minima/>

5. En julio de 2020, la mesa Interministerial de Cuidados del Ministerio de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual difundió el dato de que el 99% de las titulares de Asignación Universal por Hijo (AUH) había solicitado un “crédito ANSES” (de la Administración Nacional de la Seguridad Social). Posteriormente la Encuesta Nacional de Endeudamiento y Cuidados (ENEC), entre marzo y junio de 2021, ratificó lo que se observaba desde 2018: el endeudamiento familiar tuvo como principal destino el pago de comida y salud (Ver <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47937-cuidados-vulnerabilidad-financiera-un-analisis-partir-la-encuesta-nacional>).

superponen y se encadenan. Por ello, en una misma unidad doméstica confluyeron distintas formas de deuda. Una porción importante del endeudamiento se da a través de “nuevas entidades o marcas” (Gago y Alexander, 2019) denominadas “oferentes no bancarios”, algo que ya había sido señalado por estudios previos. Según un informe del Banco Central de la República Argentina⁶, la cantidad de deudores asistidos por los PNFC (Proveedores no financieros de crédito) llegó a 5,3 millones de personas en junio de 2022, 15% más respecto a diciembre de 2021. Estas entidades financieras no bancarias y las entidades no financieras ofrecen préstamos a tasas sustancialmente más elevadas que el sistema de crédito formal, incrementando las desigualdades entre sectores sociales.

La casa: un lugar donde se cuida y se producen deudas

Hasta aquí, hemos repasado aportes de la teoría feminista al estudio de los procesos de endeudamiento (tanto públicos como privados) que en general se estudiaron y midieron de una manera desgenerizada, desracializada y sin referencias concretas al impacto en la vida cotidiana. Y, como vengo insistiendo, no sólo hablo de la deuda de las familias, sino de la relación de esta última con el endeudamiento externo.

En este sentido, comprender las casas como un lugar donde se producen deudas, pero también donde impactan los procesos de endeudamiento públicos (Cavallero, 2021) está en diálogo con lo que la historiadora y filósofa feminista Silvia Federici (2018) ha conceptualizado como la centralidad del espacio doméstico. ¿Y por qué, según Federici, este espacio está subalternizado en la explicación de procesos políticos y económicos? Porque allí se despliega el trabajo de las mujeres y cuerpos feminizados y, paradójicamente, no deja de producirse como espacio privado, por fuera de una visibilidad pública. Este espacio es también la escena del cuidado, de allí que haya sido abordado desde perspectivas de la economía feminista, haciendo énfasis en su carácter desmercantilizado.

En Argentina en particular, el debate sobre los cuidados ha dado lugar a diferentes declinaciones. Por un lado, encontramos autoras que han desplegado una perspectiva que hace énfasis en el trabajo de cuidados como parte central de la reproducción social (Faur y Pereyra, 2018; Rodríguez Enríquez, 2019; Rodríguez Enríquez, Marzonetto y Alonso, 2019), concentrando en la noción



6. Véase: <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Informe-proveedores-no-financieros-credito-enero-2023.pdf>

de cuidado (desde sus tareas, a la propuesta de un sistema integral) el conflicto capital-vida.

Desde esta perspectiva, se destaca el modo en que se organiza socialmente el cuidado ya que actúa como un “vector de reproducción de desigualdades” (Rodríguez Enríquez, Marzonetto y Alonso, 2019). La desigualdad se reproduce tanto a nivel de los actores que proveen cuidados (hogares, organizaciones comunitarias, estado y mercado), como al interior de los hogares. Las reformas neoliberales son el contexto en el cual se incrementa el trabajo no remunerado al interior de los hogares (a partir de las reformas que privatizan servicios públicos) y se lo acopla a una dinámica familiarista mediada por subsidios con exigencia de contraprestación (Pautassi, 2004, 2013).

Estas teorías resaltan la mercantilización de los cuidados y alertan sobre el aumento de la oferta de servicios de cuidado, lo cual, a su vez, aumenta la desigualdad entre los hogares que pueden pagar esos servicios y los que no. Incluso, se destaca que esta mercantilización de los cuidados está en conexión con las cadenas globales de valor y las dinámicas migratorias en contextos de crisis económica y feminización de la pobreza (Sanchís, 2007).

Además, estas teorías están en conexión y en diálogo con aquellas que postulan que el trabajo de cuidados es fundamental para comprender el conflicto capital-vida. En ese sentido, la esfera del trabajo reproductivo aparece como el lugar de la reproducción de la vida, con un énfasis en su dimensión no mercantilizada:

...pero no queremos pensar la vida sólo desde su faceta de input en el proceso de valorización; queremos pensar la vida desde la vida misma. Lo cual nos abre infinidad de preguntas no reductibles a la cuestión de cómo se reproduce la mano de obra. (Orozco Pérez, 2019, p.123)

Todos estos estudios han sido fundamentales en la definición del cuidado como centro de la agenda de la economía feminista que, al combinarse con un proceso de organización y movilización masiva, han jerarquizado el asunto en la discusión pública.

La perspectiva feminista del estudio de las finanzas en la que me ubico propone además intersectar el estudio de la financiarización con la histórica falta de remuneración del trabajo del cuidado, es decir agrega una dimensión fundamental para reflexionar y armar agenda sobre los cuidados.

Al proceso de privatización de los cuidados y de su mercantilización, hay que pensarla en consonancia con lo que Silvia Federici (2021) define como la progresiva transformación de la esfera de la reproducción de la vida, en un “medio de acumulación de capital” (2021:1). A nivel global, esto se produce con la entrada masiva de mujeres al mercado de trabajo, ocurrida desde las décadas del ochenta y noventa, en paralelo al progresivo desmantelamiento de los servicios públicos que proveía el estado en los años de *Welfare State*. Esto ha producido un incremento del trabajo no remunerado de las mujeres y la generalización de la “financiarización de la reproducción social” como modo de compensar la pérdida de estos servicios sociales. Así, se generaliza la condición de deudoras de las mujeres, al mismo tiempo que siguen siendo explotadas como trabajadoras domésticas y como trabajadoras precarias.

Por lo tanto, desde esta perspectiva, es necesario poner en el centro la dimensión financiera de la reproducción social, que incluye al cuidado, pero implica abordar la financiarización en relación con todas las áreas y actividades ligadas a la reproducción de la vida, como la salud, la vivienda, la educación, etc. Así, hay un aporte realizado a los estudios del cuidado que resultó fundamental para comprender lo sucedido en la pandemia.

La relación entre deuda y reproducción social como clave para entender la pandemia

En la investigación⁷ que presentamos en el libro *La casa como Laboratorio* (Cavallero y Gago, 2022), detectamos como fenómeno general que, durante la pandemia de COVID-19, hubo una diversificación e incremento del endeudamiento, con un crecimiento a ritmo acelerado de las deudas “no bancarias” por atrasos en impuestos, servicios de luz, agua, gas y alquileres.

Como señalé antes, estas deudas coexisten con otras fuentes de endeudamiento, como los préstamos familiares y préstamos con financieras barriales. A su vez, también detectamos e investigamos la aparición de endeudamiento mediante empresas fintech. La fintech es una tecnología novedosa, en pleno momento de expansión en Argentina y, en particular, ante la crisis desatada por la coyuntura de la pandemia global, que está llevando el proceso de bancarización y digitalización monetarias a niveles mucho más intensos. Todo

■
7. Esta investigación constó de un trabajo cualitativo en la Villa 31 y 31 Bis durante el mes de abril y mayo de 2020 y una colaboración con el diseño y la implementación de una encuesta junto a Inquilinos Agrupados, donde hemos detectado un incremento en deudas por alquileres que aceleró los desalojos durante la pandemia.

este fenómeno tomó una velocidad y una escala impensadas en el contexto de restricciones presenciales impuestas por la pandemia y, a su vez, se convierte en un medio particularmente ágil para acelerar el endeudamiento, debido a la profundización de la crisis de ingresos para estos sectores que ven reducidas sus posibilidades laborales.

Al mismo tiempo, durante la crisis del COVID-19, se dio un incremento de las labores de cuidado que afectó las posibilidades de las mujeres, y sobre todo de las mujeres jefas de hogar con hijas o hijos a cargo, de participar en el mercado laboral. Una investigación realizada sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del primer semestre de 2020 por la Dirección de Economía y Género del Ministerio de Economía junto a UNICEF⁸ muestra que la pobreza en los hogares monomarentales alcanzó el 68,3%. El mismo estudio muestra, además, que hubo una caída del 14,0% de la tasa de actividad para las mujeres jefas de hogar con niñxs y adolescentes a cargo, casi cuatro puntos más que la caída de la tasa de actividad general para el mismo período.

En ese sentido, la mayor dificultad de participar en el mercado laboral, junto con el incremento de tareas de cuidado, ha originado la aparición de nuevas deudas asociadas a la gestión de la vida cotidiana. El espacio doméstico, que las masivas movilizaciones feministas habían señalado como un espacio donde se combinan formas de explotación y opresión, fue señalizado en la pandemia como lugar de refugio frente a la posibilidad del contagio. La paradoja reside en que ese espacio “seguro” devino, al mismo tiempo, territorio de conquista para el capital financiero (el incremento de la deuda por alquileres es elocuente en ese sentido).

Estos fenómenos han revelado como fundamental *la metodología feminista* que pone en el centro la relación del endeudamiento con los trabajos no remunerados, mayoritariamente feminizados. Así, la necesidad de endeudarse para vivir se hace aún más fuerte en los hogares monomarentales, con mujeres a cargo de niños y niñas, convirtiendo al endeudamiento en otra de las formas de intensificación de las desigualdades de género. La deuda aprovecha el mandato que recae sobre las mujeres de sostener las economías domésticas en situaciones de crisis y, a su vez, activa el incremento de los trabajos reproductivos y desvalorizados.

■
8. Véase: <https://www.unicef.org/argentina/media/10751/file/Desaf%C3%A1dos%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20frente%20a%20la%20cris>

Otro aspecto a destacar es lo que ha significado la pandemia en términos de aceleración de formas de inclusión financiera para cobrar subsidios como el Ingreso Familiar de Emergencia. En un informe previo (Cavallero, Gago y Perosino, 2021), sintetizamos otro punto que, a nuestro entender, debería ser objeto de debate de esta nueva ola de inclusión: la bancarización de esta población para cobrar subsidios de emergencia, aun cuando se sabe de la corta duración de esta transferencia monetaria (es decir, la cuenta bancaria quedará, pero el subsidio no). Así, concluimos que “el carácter circunstancial de esta medida no garantiza de por sí la continuidad virtuosa en el sistema financiero”. Por lo tanto, si esta permanencia no se corresponde con la provisión de servicios públicos gratuitos y de calidad y con políticas de transferencias de ingresos mayores que la dinámica inflacionaria, la inscripción en el sistema financiero de una población sin ingresos o con ingresos intermitentes e insuficientes puede convertirse en un mero vehículo para la toma de nuevas deudas personales.

El desendeudamiento como desafío de la política pública feminista

El movimiento feminista argentino expone una paradoja: deviene masivo de modo casi sincrónico con el proceso de endeudamiento externo más acelerado de nuestra historia. Mientras poníamos los cuerpos en la calle, la deuda era un intento simultáneo por encorsetar nuestros posibles futuros. Así, el endeudamiento como forma de mandato de ajuste (refrendado por el acuerdo firmado en el año 2021⁹) se tradujo en limitar la posibilidad de políticas públicas que reconocieran trabajos de cuidado y de reproducción social, en restringir servicios públicos. En esa coyuntura, la creación de institucionalidad feminista se ve limitada desde sus inicios.

Pero aun en ese marco, existen innovaciones en la política pública que es necesario pensar y balancear en profundidad. Me voy a referir al programa de desendeudamiento “Desendeudadas”, una iniciativa del Ministerio de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires, junto al Ministerio de Hacienda de la Provincia de Buenos Aires y su Dirección de Economía y Género y al Banco Provincia de Buenos Aires.



9. En el año 2021, el entonces Ministro de Economía argentino Martín Guzmán tomó un nuevo préstamo de Facilidades Extendidas para poder hacer frente a los vencimientos del préstamo del 2018. Este mismo acuerdo fue refrendado en el Congreso de la Nación.

El 28 de diciembre de 2021, se aprobó en la Legislatura bonaerense la Ley de Presupuesto e Impositiva 2022, que incluyó el programa “Desendeudadas”¹⁰, una política pública que apunta a desendeudar a mujeres apremiadas por compromisos financieros y que viene a reconocer este problema, visibilizado por el movimiento feminista. Que el Estado reconozca el sobreendeudamiento como un problema asociado a variables estructurales, como dice en la resolución de su creación, nos habla de un proceso de pedagogía feminista que colectivizó el problema de la deuda.

Pero además, se reconoce una mayor incidencia del sobreendeudamiento en las mujeres jefas de hogar con sobrecarga de trabajo de cuidado. Y se lo hace desde una perspectiva integral, enlazando el sobreendeudamiento con otras problemáticas, como el trabajo, las relaciones de poder al interior del hogar, las brechas de género y los procesos de endeudamiento externo. Deuda y trabajo no remunerado, deuda y división sexual del trabajo quedan expresados en los objetivos del programa.

Esta política pública plantea desafíos incommensurables en el marco de un contexto de empobrecimiento generalizado y aumento de la inflación: ¿cómo desendeudar cuando las causas del sobreendeudamiento persisten? Al mismo tiempo, el Estado, al hacerse cargo de una problemática central, permite que aparezcan preguntas cruciales en relación con la intervención de la institucionalidad feminista en las políticas públicas: ¿cómo acompañar un proceso de desendeudamiento que, a diferencia de la educación financiera en la versión de los organismos internacionales, no se fundamente en la responsabilización individual de problemas que son estructurales? ¿Cómo crear institucionalidad feminista para abordar la deuda cuando aparece entramada con la violencia por razones de género? Y, al mismo tiempo, ¿cómo aportar a un proceso de deslegitimación del cobro de tasas usurarias por parte de las empresas y del endeudamiento “para vivir”, en una articulación entre institucionalidad feminista y organizaciones? Todas estas preguntas son objetivos también del programa, que plantea un abordaje integral de la problemática. Así, la cristalización institucional del problema hace que este crezca en escala y en demanda y nos enfrente con los límites de la actuación estatal, pero también con



10. El programa crea un Fondo Fiduciario (que funciona en el ámbito del MGyDS) para adquirir la deuda de las mujeres con entidades proveedoras de créditos registradas en el Banco Central de la República Argentina. Como consecuencia, el Fondo se convierte en acreedor de las personas beneficiarias y se mejoran las condiciones de financiamiento. En ese sentido, las deudas se refinancian cambiando de acreedor a una tasa mejor del 9% anual y con la posibilidad de un período de gracia.

la potencialidad de desplegar procesos donde la institucionalidad feminista pueda avanzar, respaldada por la fuerza crítica del movimiento.

Deuda, cuota alimentaria y el establecimiento de un índice de crianza

El estudio del endeudamiento y la constatación de su feminización y del mayor impacto que este tuvo en los hogares monomarentales en pandemia ha servido para poner en relación a ese endeudamiento con diversas políticas públicas que apuntan a una distribución más equitativa del cuidado.

En este sentido, resulta muy relevante el estudio sobre Incumplimiento de la cuota alimentaria¹¹, producido desde el Ministerio de Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la Provincia de Buenos Aires, en el que se incluyeron preguntas sobre endeudamiento, tanto en su etapa cuantitativa como cualitativa.

En este estudio se constató que una porción importante de las encuestadas (44%) que no accede a la cuota alimentaria o accede de manera irregular depende de dinero prestado para completar sus ingresos mensuales, ya sea de familiares o de bancos y financieras. Así, el informe concluye que:

...el incumplimiento de la obligación alimentaria hace pasar a las mujeres de la condición de acreedoras (ya que a ellas se les debe la distribución en igualdad de la manutención y el cuidado de hijos e hijas) a la condición de deudoras frente a otros, afectando la posibilidad de ejercer una vida autónoma. (MMGD, 2021)

Este proceso dio lugar a una mesa de trabajo con la Dirección de Economía y Género del Ministerio de Economía de Nación, donde se tomó la iniciativa de crear un índice de crianza (es decir, calcular oficialmente y mensualmente cuáles son los costos para criar) para poder utilizar una medida estándar y universal en los procesos de litigio por incumplimiento de la cuota alimentaria¹². Esta experiencia deja en evidencia que las políticas de distribución de los cuidados que implican poner en cuestión mandatos de género y la división sexual del trabajo están cada vez más ligadas al combate contra las formas de



11. Véase: <https://ministeriodelasmujeres.gba.gob.ar/gestor/uploads/OBLIGACI%C3%93N%20ALIMENTARIA%202021.6.pdf>

12. Véase: <https://www.argentina.gob.ar/economia/igualdadygenero/indice-crianza>. En la presentación del índice de crianza, se instó al Poder Judicial, en particular a la Corte Suprema, a utilizar esta medida en los casos de litigio por incumplimiento de la cuota alimentaria.

sobreendeudamiento. Podríamos decir, parafraseando a Silvia Federici, que la dependencia de los cónyuges se cambia por la dependencia hacia el dinero prestado de bancos, financieras y familiares.

Cuando en *Una lectura feminista de la deuda* (Cavallero y Gago, 2019) proponíamos mapear cómo la deuda se ensambla con una economía de la obediencia, pusimos de relieve que la deuda se asienta en hogares con determinadas características y que, por lo tanto, es prioritario y no secundario investigar cómo son esas relaciones familiares, cómo se distribuye el cuidado, quiénes asumen las tareas de reproducción y cuáles son los aspectos de la reproducción social a los que se accede con la mediación financiera.

En ese sentido, es importante destacar que el diseño de políticas públicas tiene una genealogía en la movilización callejera, que tuvo en la visibilización del trabajo no remunerado y en el cuestionamiento de los mandatos de género un punto central expresado en los paros feministas desarrollados en los últimos años. Al mismo tiempo, el proceso de deslegitimación del endeudamiento privado, que se hizo consigna de muchas colectivas y agrupaciones, con la demanda de “desendeudadas nos queremos”, fue también un proceso que permitió ponerle cuerpo y voz al endeudamiento, volver políticas las preguntas sobre quiénes se endeudan, con quién se endeudan, cuál es el destino de ese endeudamiento y cómo se relaciona con el endeudamiento externo.

El endeudamiento, contra el reconocimiento del trabajo no remunerado presente y pasado

La perspectiva feminista confronta con la lógica financiera que pretende que la deuda permanezca abstracta, que se invisibilicen los trabajos de los que se nutre, que borre su génesis violenta también en los hogares, para producir un efecto de lejanía de cualquier cotidianidad.

La deuda, hemos dicho y reiterado en las calles, implica una sujeción en la vida cotidiana que afecta la capacidad de planificar el futuro, ya que compromete el tiempo por venir. Además, como hemos visto en este artículo, existe una relación específica con los trabajos de cuidado, porque quienes más se endeudan son las mujeres que hacen más trabajo reproductivo no remunerado y están en peores condiciones económicas para lograr trabajos pagos.

Hablar de la vida cotidiana reestructurada por la deuda es, justamente, pensar qué implica endeudarse para vivir, volverla una pregunta política y buscar cómo se relaciona todo eso con los procesos de ajuste que demanda el en-

deudamiento externo.

En estos años de organización feminista, hemos aprendido a darle politicidad a la deuda: esto significa evidenciar los antagonismos concretos que despliega, de un modo transversal, con las mujeres campesinas, con las trabajadoras de la economía popular, con los movimientos de disidencia sexual, con las trabajadoras precarizadas. Los paros feministas del 8 de marzo han sido fundamentales para este modo singular de politización de la deuda. Por un lado, porque nos han permitido visibilizar el trabajo no pago y porque, al reclamarse el reconocimiento del trabajo no pago, se invierte también la carga de la deuda. La deuda es del Estado, de los patrones y de los patriarcas por haberse beneficiado de todo el trabajo históricamente obligado y gratuito, a cargo de cuerpos feminizados, racializados y precarizados.

La instalación de la deuda como un tema de movilización también nos ha permitido preguntarnos: ¿cómo se hace huelga a las finanzas y contra las finanzas? ¿Cuál es la relación entre trabajo no remunerado y deuda? Esto nos lleva a examinar de qué están hechas nuestras deudas y quiénes reclaman tener derecho sobre ellas y, por lo tanto, sobre nuestras existencias.

Durante estos años de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, la deuda (externa y doméstica) se metió en cada casa para transformarla en un infierno de números en rojo. Por eso, es un elemento central en la gestión de la crisis y, en tanto tal, en la producción de subjetividades. De allí, que el movimiento feminista propone una discusión pública, colectiva y democrática sobre los efectos del endeudamiento que empiece por la vida cotidiana.

Por otro lado, es fundamental resaltar este antagonismo: los procesos de endeudamiento públicos y las condicionalidades asociadas a estos acuerdos obstruyen, limitan y van en detrimento del reconocimiento del trabajo no remunerado y, en particular, del trabajo de cuidados.

En ese sentido, los términos aparecen tensionados: las políticas de austeridad (es decir, de reducción de la inversión social) se oponen a políticas que avancen en el reconocimiento, valoración, remuneración y redistribución de las tareas de cuidado. Un ejemplo de ello es la ausencia en el presupuesto 2023 en la Cámara de Diputados de Argentina de las partidas para llevar adelante el proyecto “Cuidar en Igualdad”, en el marco del cumplimiento de las metas acordadas con el Fondo Monetario Internacional. O bien, el sistemático ataque del FMI contra las moratorias previsionales¹³, que benefician, mayoritariamente,

■
13. Véase: <https://www.pagina12.com.ar/533919-200-organizaciones-feministas-le-hablan-al-fmi-no-vamos-a-ce>

tariamente, a mujeres que no cumplen con los años para jubilarse por haber cuidado en sus casas.

Por último, la tensión entre sociedades de cuidado y políticas de austeridad se evidencia también en cómo aquellos hogares donde hay sobrecarga de trabajo de cuidados son los más afectados por el sobreendeudamiento, que se destina al acceso a bienes y servicios básicos. De allí, que las políticas de austeridad terminen por penalizar a quienes soportan las mayores cargas de trabajo no remunerado, con altos niveles de endeudamiento privado.

Nos enfrentamos, como feministas, a una serie de desafíos que ponen en evidencia la necesidad de precisar qué quiere decir hablar de "sociedades de cuidado", en un momento en el que la explotación financiera de nuestros cuerpos-territorios y la financiarización de la reproducción social recrudece y cuando debemos avanzar en nombrar a quiénes son los beneficiarios de estos sistemas económicos que hacen que poner la vida y el cuidado en el centro sea cada día más difícil.

Referencias bibliográficas

Cavallero, L. (2021). *Deuda, violencia y trabajo reproductivo: un análisis del endeudamiento de las economías populares feminizadas en Buenos Aires (2012-2019)*. Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

Cavallero L. y Gago, V. (2019). *Una lectura feminista de la deuda*. Buenos Aires: Fundación Rosa Luxemburgo.

(2020). *Extender la cuarentena a las finanzas*. Instituto Tricontinental. Disponible en: <https://thetricontinental.org/es/argentina/fp-cavalleroygago/>

(2022). *La casa como laboratorio. Finanzas, vivienda y trabajo esencial*. Buenos Aires: Tinta Limón.

Cavallero, L., Gago, V. y Perosino, C. (2021). Inclusión financiera. Notas para una perspectiva crítica. **Revista Realidad Económica**, 51(340). Género y deuda.

Faur, E. y Pereyra, F. (2018). *Gramáticas del cuidado*, en: Piovani, J. I. y Salvia, A. (coords.). *La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual. Encuesta nacional sobre la estructura social*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Federici, S. (2012). *From Commoning to Debt: Microcredit, Student Debt and the Disinvestment in Reproduction*. Londres: Goldsmith College.

(2018) *Revolución en punto Zero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Buenos Aires: Tinta Limón.

Federici, S., Gago, V., Cavallero, L. (eds.) (2021). *¿Quién le debe a quién? Ensayos transnacionales de desobediencia financiera*. Buenos Aires: Tinta Limón.

Gago, V. y Roig, A. (2019). *Las finanzas y las cosas*, en Chena, P. y Biscay, P. (coords.), *El imperio de las finanzas. Deuda y desigualdad*. Buenos Aires: Miño y Davila.

Orozco Pérez, A. (2019). *Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de sueños.

Rodríguez Enríquez, C. (2019). Aportes de la economía feminista para abordar la desigualdad: la cuestión del cuidado, en Quiroga Díaz, N. y Dobreé, P. (comp.), *Luchas y alternativas para una economía feminista emancipatoria*. Asunción: CLACSO.

Rodríguez Enríquez, C.; Marzonetto, G. y Alonso, V. (2019). Organización social del cuidado en la Argentina. Brechas persistentes e impacto de las recientes reformas económicas. *Revista Estudios del trabajo*, 58.

Pautassi, L. (2004). Beneficios y beneficiarias: análisis del programa Jefes y Jefas de Hogar desocupados de Argentina. *Políticas de Empleo para superar la pobreza*. Argentina. Santiago: OIT.

Pautassi, L. (2013). El trabajo de cuidar y el derecho al cuidado ¿Círculos concéntricos de la política social? *Cátedra Paralela*, 10, pp. 65-92.

Informes

ACIJ Justicia fiscal y justicia de género: dos demandas urgentes e inseparables. Disponible en http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2023/03/Justicia-fiscal-y-justicia-de-genero_-dos-demandas-urgentes-e-inseparables.pdf.

ETFE (2022). Presupuesto 2023: una oportunidad perdida para revisar los privilegios. Disponible en: fiscales: http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2022/11/Presupuesto-2023_-una-oportunidad-perdida-para-revisar-los-privilegios-fiscales.pdf.

OXFAM (2022) La Ley del Más rico. Gravar la riqueza extrema para afrontar las desigualdades en América Latina y el caribe.

Sanchís, N. (2007). Actividades del cuidado en Argentina: cambios en las responsabilidades del estado, el sector privado, los hogares y por género, a partir de las reformas de los 90. Red Internacional de Género y Comercio. <http://www.gemlac.org/attachments/article/330/Arg-Cuidado.pdf>

EJE 02

¿Estado cuidador? Potencialidades y limitaciones de las políticas públicas

Cuidados y democracia

Viviana Piñeiro y Patricia Cossani¹

El vínculo entre cuidados y democracia es un tema crucial en las sociedades contemporáneas. El cuidado, entendido como el trabajo de proveer atención, asistencia o apoyo a las personas que lo requieren –sean niños y niñas, personas mayores o con discapacidad que hayan perdido o no tengan algún nivel de autonomía– es esencial para la producción y reproducción de la vida en sociedad.

Sin embargo, la organización social de los cuidados está marcada por desigualdades de género, clase y otras interseccionalidades que ponen de manifiesto interrogantes y desafíos sobre el grado y la calidad de nuestras democracias.

En los análisis desarrollados sobre los cuidados es posible identificar distintas miradas: la de la economía feminista (centrada en la economía del cuidado), aquella que concibe a los cuidados como pilar del bienestar social, aquellas que discuten el cuidado como derecho (el de las personas que requieren cuidados, el de las que cuidan de forma remunerada y no remunerada, y también el derecho a no cuidar), y una última línea de trabajo, desde la perspectiva de la ética del cuidado (Batthyány, 2020).

El presente artículo pretende problematizar el vínculo entre cuidados y democracia y los límites que encuentran los Estados en el camino hacia la modificación de la organización social de los cuidados hacia esquemas más democráticos.



1. Participaron del diseño y primera etapa de implementación del Sistema de Cuidados en Uruguay. Actualmente se desempeñan como consultoras en políticas de cuidados con perspectiva de género, acompañando diversos procesos en América Latina y el Caribe.

Para ello, se pretende poner en diálogo la teoría feminista y la teoría vinculada al cuidado en términos de bienestar, derechos humanos y democracia, poniéndola en relación con algunas experiencias de política pública que comienzan a implementarse en la región.

Regímenes de bienestar desde una perspectiva feminista

A finales de la década de los sesenta, durante la segunda ola del feminismo, surge con fuerza la injusta distribución del trabajo doméstico. Junto con otras reivindicaciones (la violencia, la sexualidad, o la salud sexual y reproductiva) sumamente interrelacionadas, esta plataforma fue problematizada bajo el lema de "*lo personal es político*". Así, se empieza a poner de manifiesto la idea de que las reivindicaciones vinculadas al plano privado y del hogar no eran individuales, sino colectivas (Friedan, 1963).

A partir de la década de 1990, la academia feminista comenzó a realizar contribuciones que buscaban reformular el debate sobre los estados y los regímenes de bienestar que habían sido desarrollados durante el siglo XX. La crítica principal a las teorías tradicionales se centraba en que estas no tomaban en cuenta el papel de la familia en la provisión del bienestar, la desigual división del trabajo según el género y cómo esto afectaba la capacidad de las mujeres para exigir beneficios que les permitieran desmercantilizarse. Al enfocarse en las protecciones sociales más importantes para un trabajador *ideal* varón, se ignoraban los derechos sociales de ciudadanía de aquellos que dependían económicamente de otros miembros de la familia, que en su mayoría eran mujeres (Razavi, 2007).

Estas críticas sentaron las bases para una mayor comprensión de cómo se institucionalizan las desigualdades de género en los regímenes de bienestar. Como resultado, se reformularon las dimensiones de análisis para que fueran más sensibles a la cuestión de género.

En primer lugar, la inclusión de la familia (y más tarde, la comunidad o la sociedad civil) junto al Estado y al mercado en la provisión de bienestar resaltó la necesidad de considerar la división del sexual trabajo (remunerado y no remunerado) en el análisis. En segundo lugar, se propuso examinar cómo los efectos de la estratificación en la provisión de bienestar reforzaban las jerarquías de género, al vincular los beneficios a ocupaciones o niveles de remuneración que favorecían a quienes participaban en el mercado de trabajo a tiempo completo. En tercer lugar, se introdujo la dimensión de la titularidad de los derechos, diferenciando entre aquellos que se asociaban con el individuo o

su posición como miembro de una familia (o, específicamente, como esposa/viuda). La cuarta y última dimensión se centró en el acceso al trabajo remunerado como un medio para que las mujeres alcanzaran la autonomía económica y pudieran ser elegibles para beneficios relacionados con el trabajo (Ciccia & Sainsbury, 2018).

De la combinación de estas dimensiones, surgieron dos enfoques principales adoptados por el feminismo. Por un lado, un enfoque que buscaba integrar la perspectiva de género en los marcos analíticos existentes; por otro, enfoques que abogaban por desarrollar marcos de análisis alternativos desde una perspectiva sensible al género.

La primera tendencia de análisis, que fue seguida por el trabajo de Orloff, buscó reconstruir las dimensiones de la tipología clásica de Esping-Andersen, con el fin de incorporar aspectos como la relación entre la familia, el Estado y el mercado, la estratificación de género y la desmercantilización, junto con dos nuevas dimensiones que tenían en cuenta las características específicas de la desmercantilización en relación con las mujeres y la división sexual del trabajo. El objetivo principal era destacar el potencial emancipatorio de las políticas de bienestar social para mejorar las relaciones de género (Orloff, 1993). En contraste, el segundo enfoque se centró en la construcción de nuevas tipologías o modelos de regímenes de bienestar basados en la división sexual del trabajo. Entre ellos, encontramos la clasificación entre un modelo de varón proveedor (*male breadwinner*), un modelo de roles de género diferenciados (*separate gender roles*) y un modelo de trabajador/a-cuidador/a (*individual earner-carer*) (Sainsbury, 2003). Otro ejemplo es el modelo propuesto por Jane Lewis, que clasifica los estados de bienestar en tres tipos: "breadwinner fuerte", "breadwinner modificado" y "breadwinner débil" (Lewis, 1992). Esta tipología destaca las diferencias en cuanto a la titularidad de los derechos de las mujeres como esposas/madres o como trabajadoras remuneradas, y su traducción en variaciones ideológicas vinculadas a los roles de género y la división sexual del trabajo.

Así, las políticas públicas pueden tener un impacto positivo, negativo o nulo en la participación laboral de las mujeres, ya sea por su acción, inacción u omisión. Todas estas perspectivas abogaron por la implementación de políticas que fomentaran la desvinculación de la provisión del bienestar, especialmente de los cuidados, de la esfera familiar y de las mujeres. Esto significa transferir la responsabilidad del cuidado a otros actores de la sociedad.

¿Y los cuidados?

Los cuidados fueron por mucho tiempo poco teorizados, aun en el esfuerzo por incorporar la perspectiva de género en su desarrollo. Ello es debido a que el propio concepto de cuidados admite múltiples definiciones sobre las cuales aún no se alcanzan consensos. En cambio, a partir de distintas nociones se han ido desarrollando estudios e investigaciones con base en alguna o algunas de sus dimensiones.

En este sentido, critican Ciccia y Sainsbury que o bien se equiparó el cuidado con el trabajo no remunerado, desconociendo el rol estatal en su provisión (vía licencias parentales, prestaciones económicas, servicios, etc.); o no se reconoció la ética del cuidado como característica de la buena sociedad (Tronto, 1993); o no se argumentó que el cuidado y la reproducción son requisitos previos para el bienestar humano y social y la supervivencia misma de las sociedades. En respuesta a estas falencias, muchas feministas defendieron un concepto integral de cuidado y subrayaron su centralidad en el proyecto del estado de bienestar (Ciccia & Sainsbury, 2018). Un aporte en este sentido se centró en la ciudadanía, profundizando en los derechos relacionados con el cuidado (es decir, el derecho a recibir cuidado, el derecho a cuidar y el derecho a no cuidar) (Pautassi, 2007). Otros aportes importantes tienen que ver con el desarrollo del concepto del diamante de bienestar, en contraposición al triángulo de bienestar tradicional (estado-mercado-familia), para enfatizar la importancia de los proveedores de cuidados a nivel comunitario (Razavi, 2007). Otra línea que se ha desarrollado tiene que ver con los efectos de la globalización en la inmigración y el cuidado, demostrando que la organización social del cuidado también está vinculada con otras relaciones de desigualdad, en particular la etnicidad y la clase (Pérez Orozco, 2016; Razavi, 2007).

Admitiendo la complejidad implícita en el concepto de cuidados, lo cierto es que su utilización está sumamente extendida en la investigación sobre estados de bienestar a partir del empuje de la academia feminista. Sin embargo, hay quienes argumentan que existen componentes de economía política que no han sido suficientemente desarrollados. En este sentido, y a efectos del análisis que sigue, parece pertinente retomar las ideas planteadas por Daly y Lewis (2000) en términos de elaborar un concepto de cuidados (al que llaman cuidado social) que promueva y desarrolle el cuidado como una actividad y un conjunto de relaciones que se encuentran en la intersección del Estado, el mercado, la familia y el sector comunitario o de voluntariado. El objetivo es trabajar sobre un concepto que pueda echar luz sobre las variaciones entre estados de bienestar y sus procesos de cambio y desarrollo.

Así, se desarrolla un concepto multidimensional de cuidados (Daly y Lewis, 2000) que destaca tres dimensiones. En primer lugar, se analiza el cuidado como trabajo, considerando la naturaleza de la actividad, las personas involucradas en ella, las condiciones en que se lleva a cabo y la función del Estado en la determinación de los límites del cuidado remunerado o no remunerado, formal o informal. En segundo lugar, se aborda la ética del cuidado, que se enfoca en las obligaciones y responsabilidades sociales y familiares que rodean la actividad del cuidado, y en el papel del Estado en la formación de las representaciones sociales sobre el cuidado. La tercera dimensión explora los costos económicos y emocionales del cuidado y cómo se comparten entre individuos, familias y la sociedad en general, considerando que estos costos trascienden las fronteras públicas y privadas. A partir de este enfoque, se define el cuidado como las actividades y relaciones involucradas en la satisfacción de las necesidades físicas y emocionales de niños, niñas y personas en situación de dependencia, y los marcos normativos, económicos y sociales que rigen su asignación y ejecución.

Cuidado neoliberal vs. democracias cuidadoras

La mercantilización de los cuidados y la creciente dependencia de los servicios de cuidado proporcionados por el mercado, como los servicios de cuidadores/as remunerados/as, plantea desafíos para la democratización de los cuidados. La privatización y mercantilización de los cuidados pueden aumentar las desigualdades y crear barreras económicas para el acceso a servicios de cuidado de calidad, lo que afecta especialmente a las personas con menos recursos económicos. Además, la lógica de mercado en la provisión de cuidados puede perpetuar relaciones asimétricas de poder y deshumanizar el trabajo de cuidado, reduciéndolo a una mera transacción económica, lo que, a su vez, puede socavar los valores democráticos de solidaridad y reciprocidad en las relaciones sociales.

Al considerar a los cuidados como una cuestión privada o doméstica, relegada al ámbito individual o familiar, y no como un asunto político y social que requiere atención y acción por parte de los Estados, se limita su integración en las agendas públicas para generar políticas que promuevan esquemas más democráticos en la organización social de los cuidados.

Continuando con las reflexiones de Tronto, desde la perspectiva de la ética del cuidado, el neoliberalismo es un desastre. En una sociedad neoliberal, la vida humana se ve como una suma de las opciones individuales y el cuidado se convierte en un asunto personal y privado, lo que significa que si no

puedes cuidar de tu propia familia y comunidad, es culpa tuya por no haber hecho suficientes sacrificios o asumido suficientes responsabilidades.

Cuando la responsabilidad personal es la única forma de responsabilidad que importa en la vida democrática, puede tener un efecto profundamente antidemocrático. Desde la perspectiva de la ética del cuidado, los ciudadanos deberían poder esperar más del Estado y la sociedad civil para satisfacer sus necesidades de cuidado y las de sus seres queridos. Al mismo tiempo, los ciudadanos y ciudadanas deben comprometerse más a producir los valores, prácticas e instituciones que permitan a la sociedad democrática atender de manera más coherente a sus ciudadanos. En un sistema de cuidado democrático, la política se acercará más a las preocupaciones de la gente y será más fundamentalmente democrática (Tronto, 2013).

En la mayoría de las sociedades, el trabajo de cuidado ha sido históricamente asignado a las mujeres, perpetuando roles de género estereotipados y desigualdades estructurales. Por ello, la asignación desigual del trabajo doméstico y de cuidado puede ser considerada como una limitación para la democracia, ya que perpetúa desigualdades de poder y oportunidades entre los géneros. Además, el trabajo de cuidado tiende a ser poco reconocido y valorado en términos económicos y sociales, lo que da como resultado la invisibilidad y desvalorización de quienes lo realizan, mayoritariamente mujeres. Esto puede afectar su participación activa en la toma de decisiones y en la vida pública, limitando así la democracia en la medida en que no se garantiza una participación plena y equitativa de todas las personas en la sociedad.

En este punto, parece interesante retomar la idea de Biroli en cuanto a pensar los cuidados desde una perspectiva que valide a nuestras democracias en función de la provisión igualitaria y adecuada a todas las personas, constituyéndose esta perspectiva como una alternativa ético-política al neoliberalismo (Biroli, 2018).

Desde este análisis, identificaremos en el desigual acceso a cuidados de calidad y en la posición que asumen las personas que cuidan, las dimensiones de las diferentes desigualdades de género, raza y clase que constituyen los verdaderos problemas de la democracia.

De estas caracterizaciones se derivan sendos debates en torno al buen y mal cuidado, y en torno a la idea de "irresponsabilidad privilegiada". Este desarrollo lleva a uno de los más importantes aportes de Tronto, la idea de *Caring Democracy*, donde son las decisiones políticas las que asignan el cuidado y las

responsabilidades de cuidado en una sociedad.

Tronto responde entonces a la pregunta sobre qué se requiere entonces para "cuidar bien"/"democráticamente" (tiempo, recursos, voluntad colectiva e igualdad –dirá–) y propone una ruta para empezar a crear sociedades más cuidadoras: atacando la separación entre esferas pública y privada, problematizando las relaciones entre trabajo remunerado y no remunerado, y pensando que el cuidado se trata, sí, de personas/comunidades aprendiendo a cuidar, pero también debe tratarse de instituciones cuidadoras.

Partiendo de su definición amplia del concepto de cuidados, entendido como "todo lo que hacemos para mantener, continuar y reparar nuestro 'mundo', de forma tal que podamos vivir de la mejor forma posible", Tronto nos propone reflexionar sobre la posibilidad de generar "democracias cuidadoras" (Tronto, 2013). Aun para definiciones más restrictivas del concepto de cuidados para la implementación de políticas públicas, esta reflexión puede resultar sumamente útil a la hora de discutir en nuestras sociedades la idea de "corresponsabilidad social" en los cuidados, entendiendo esta como la responsabilidad compartida entre Estado, mercado, comunidad y familias.

En este marco de construcción conceptual en torno al cuidado, uno de los aportes fundamentales de Tronto tiene que ver con las cinco fases del cuidado –desarrolladas inicialmente junto a Fisher en 1990 y complementadas luego en 1993 y 2013–. La autora recorre cada una de las fases –*caring about, caring for, care giving, care receiving y caring with*– asociadas a sus correspondientes cualidades morales (estar atentos/as, responsabilidad, competencia, reciprocidad y confianza/solidaridad). A partir de estas fases, la autora profundiza en su definición que, más allá de situaciones de dependencia, describe más bien condiciones de interdependencia que se desarrollan en una serie de actividades de cuidado anidadas unas en otras. Dada la complejidad del debate conceptual, Tronto propone complementar su definición con una serie de ideas basadas en diversos aportes en torno a: cuidados comprometidos vs. cuidados extendidos, cuidado afectuoso vs. cuidado no afectuoso, cuidado forzado e interseccionalidades, autocuidado, personas que cuidan vs. personas cuidadas, y cuidado vs. servicio (Fisher y Tronto, 1990; Tronto, 2016).

Esto la lleva a desarrollar su perspectiva respecto a cómo entender los cuidados políticamente, como relaciones de poder, en tanto lo que se busca es la satisfacción de necesidades. En este sentido, la autora plantea preguntar(se): quién cuida a quién, qué cuida, cómo cuida, dónde cuida, cuándo cuida. Surge aquí el desequilibrio y las desigualdades generadas a

partir de un modelo que diferencia entre el rol proveedor (breadwinner) y el rol cuidador (*caretaker*) que ha hecho que las responsabilidades recaigan muy mayoritariamente en las mujeres, en el que la separación de las esferas pública y privada ha llevado, además, a la invisibilización de las tareas desarrolladas de forma no remunerada.

Así, plantea Tronto, el déficit de cuidados y el déficit democrático son dos caras de una misma moneda. Si entendemos el déficit de cuidados como la incapacidad de encontrar suficientes personas que cuiden –de forma remunerada o no remunerada– para satisfacer las necesidades de las personas y sus familias, y el déficit democrático como la incapacidad de las instituciones gubernamentales para reflejar los valores e ideas reales de la ciudadanía, se podría concluir que sólo democracias cuidadoras podrían abordar estos problemas. Poniendo el énfasis en la fase final del cuidado, “cuidar con” (*caring with*), se requiere que las necesidades de cuidado y las formas en que se satisfacen sean coherentes con los compromisos democráticos, con la justicia, la igualdad y la libertad para todos. Esta visión particular del cuidado, de la democracia y de la relación entre ambos requiere que las prácticas de cuidado se lleven a cabo de manera democrática y que el cuidado se convierta en un valor central para las democracias. Se trata de garantizar que todas las personas que integran la sociedad puedan vivir lo mejor posible, haciendo que la sociedad sea lo más democrática posible (Tronto, 2013).

Actualmente, en todo el mundo existen iniciativas y propuestas que buscan modificar la organización social de los cuidados y que podrían redundar en esquemas más democráticos desde la perspectiva que aquí se ha planteado.

Los cuidados como derecho

El cuidado no sólo es un trabajo que requiere ser reconocido y valorado, sino que también es un derecho humano reconocido en pactos y convenciones internacionales. Como tal, implica responsabilidades que deben ser cumplidas al diseñar políticas universales y transversales con presupuestos regulares, adoptando un enfoque de género y en coordinación con otros derechos, incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales, civiles y políticos (Pautassi, 2023).

La perspectiva de derechos humanos parte de la premisa de que ellos son universales, indivisibles e interdependientes, y, por tanto, deben regirse por principios y estándares jurídicos específicos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2018).

En el ámbito de los cuidados, resulta fundamental prestar atención a los sujetos de derecho involucrados en la política, y generar políticas que aseguren la atención necesaria, de acuerdo con las convenciones internacionales de derechos humanos, sin perpetuar estereotipos, especialmente los de género. Es crucial evitar la dicotomía entre los derechos de las personas cuidadas y las cuidadoras. Como segunda característica, se debe cumplir con el principio de igualdad y no discriminación, lo que implica garantizar el acceso igualitario a los derechos fundamentales y la ausencia de discriminación hacia cualquier sector de la población. Debe existir una especial atención a aquellos grupos históricamente discriminados, con una atención prioritaria para aquellos que experimentan mayores limitaciones en el acceso a los derechos.

En tercer lugar, se debe tener en cuenta la universalidad y sensibilidad a las diferencias culturales. Las aspiraciones de cobertura universal de derechos no deben traducirse en estrategias uniformes para toda la población, sino en planes de acción que permitan la realización progresiva del derecho y garanticen el principio de no regresividad. En cuarto lugar, es fundamental que las personas destinatarias de las políticas tengan voz en las decisiones que las afectan, lo que supone la participación social tanto en el diseño como en la implementación, evaluación y monitoreo de las políticas. Se deben diseñar mecanismos efectivos de participación y exigibilidad que involucren a todas las partes interesadas en las políticas de cuidados.

El cumplimiento de estos principios implica concebir a la política pública como dirigida a sujetos de derecho activos y comprometidos, que fortalecen la idea del cuidado como un derecho humano. La transparencia y rendición de cuentas, desde una perspectiva de derechos, promueven una gestión social más efectiva, que involucra la participación ciudadana en todas las etapas del proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas sociales. Desde 2015, se puede considerar que entramos en una nueva etapa en la que el cuidado comienza a aparecer explícitamente como un derecho en los instrumentos de derechos humanos, en los consensos y compromisos surgidos de las Conferencias Regionales sobre la Mujer y sobre Población y Desarrollo de CEPAL, y de la Convención Interamericana por los derechos de las Personas Mayores, y a nivel global con su incorporación en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Güezmez García & Vaeza, 2023).

Corresponsabilidad: hacia una nueva organización social de los cuidados

En América Latina (al igual que en otras regiones del mundo), la provisión estatal de bienestar se ha desarrollado en torno a tres pilares básicos: edu-

cación, salud y seguridad social (Martínez Franzoni, 2008). Sin embargo, el cuidado, en cuanto actividad que atraviesa la vida de todas las personas constituyendo una función social clave, en general, no ha sido incorporado o desarrollado de igual forma.

Hoy parece haberse asumido que una reconfiguración de las esferas pública y privada resulta sustancial para hacer frente tanto a la crisis de cuidados como al déficit democrático que enfrentan nuestras sociedades. Una redistribución más justa de las responsabilidades de cuidados en nuestras sociedades, desde una perspectiva que ponga la igualdad de género en el centro del debate, resulta fundamental.

América Latina viene realizando esfuerzos para avanzar en políticas o en la creación de Sistemas de Cuidados como cuarto pilar de bienestar.

La creación de Sistemas Nacionales de Cuidados tiene como objetivo priorizar el rol del Estado en la organización social de los cuidados que actualmente recae en las familias –principalmente en las mujeres– o se soluciona a través del mercado, con las implicancias desarrolladas en términos de democracia. Desde una perspectiva de política pública, los Sistemas de Cuidados han sido definidos como "...el conjunto de políticas encaminadas a concretar una nueva organización social de los cuidados con la finalidad de cuidar, asistir y apoyar a las personas que lo requieren; así como reconocer, reducir y redistribuir el trabajo de cuidados –que hoy realizan mayoritariamente las mujeres"(ONU Mujeres & CEPAL, 2021)–.

Para que los Sistemas Nacionales de Cuidados garanticen el derecho a cuidar y ser cuidadas en condiciones de igualdad y calidad, es imprescindible trabajar desde su diseño con la perspectiva de género y derechos humanos en el centro.

En todos los países de la región, el déficit de cuidados ha sido identificado como un problema y se han adoptado respuestas limitadas para algunas poblaciones, especialmente para las más vulnerables. Si bien existen programas de cuidados para la primera infancia, no están tan extendidos para las personas mayores y con discapacidad en situación de dependencia. En algunos países, se han implementado políticas de cuidados que buscan satisfacer necesidades y derechos, articulando diferentes programas en torno a una población específica. Para que estas políticas se integren en un sistema, se requiere una articulación interinstitucional a nivel nacional y territorial que aproveche eficientemente la capacidad del Estado y de la sociedad, y el

desarrollo de un nuevo modelo de gestión, centrado en las personas y no sólo en los servicios.

Por otra parte, la constitución de tal Sistema requiere articular políticas orientadas a todas las poblaciones objetivo (niños y niñas, personas mayores y con discapacidad en situación de dependencia, y personas que cuidan –de forma remunerada y no remunerada–) en torno a cinco componentes: los servicios (públicos o privados) que se proveen, las regulaciones que se establecen (de servicios y laborales), la formación de las personas que cuidan, las acciones de generación y gestión de información y conocimiento público sobre los cuidados, las acciones de comunicación dirigidas a la difusión de los derechos y la promoción del cambio cultural (ONU Mujeres & CEPAL, 2021).

Así, es necesario implementar de manera simultánea y adaptadas a cada situación específica, políticas que establezcan regulaciones para el sector privado y estándares de calidad para todos los servicios, sean públicos y privados. También se deben implementar políticas de formación para las personas cuidadoras, que garanticen la calidad de los servicios y promuevan la profesionalización y dignificación del trabajo de cuidados. Además, se necesitan políticas de gestión de la información y conocimiento para tomar decisiones informadas, y políticas de comunicación que promuevan una cultura de corresponsabilidad entre varones y mujeres en la realización de tareas de cuidado.

Para construir un Sistema de Cuidados de esta manera, es necesario establecer los caminos que se adapten a la realidad de cada país y permitan avanzar progresivamente hacia el establecimiento del Sistema de Cuidados.

A nivel normativo, en 2015 se aprobó en Uruguay la ley 19.353, que crea el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC); Costa Rica aprobó en 2022 la ley N° 10.192 de creación del Sistema Nacional de Cuidados y Apoyos (SINCA) y la Ley N° 9.941 de reactivación y reforzamiento de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Güezmez García & Vaeza, 2023)².

En los últimos años, se vienen generando debates públicos con actores políticos, institucionales y sociales, se han instalado espacios de articulación a nivel nacional y a niveles subnacionales y se han puesto en marcha experiencias piloto a nivel territorial, en países como Panamá, República Dominicana,



2. Al momento de la publicación de este artículo, existen proyectos de ley presentados en los parlamentos de Argentina, Ecuador, Paraguay y México.

Perú, México, Argentina, Paraguay, Ecuador, Chile, Colombia (Bango & Piñero, 2022).

Desafíos: los límites del Estado para cuidar

Teniendo en cuenta la perspectiva de derechos humanos y entendiendo que el cuidado se constituye en un nuevo pilar del bienestar, es necesario reconocer que la modificación de la organización social de los cuidados hacia esquemas más democráticos enfrenta resistencias y limitaciones, provenientes tanto de los Estados como de otros actores sociales, fundadas en intereses económicos, estructuras sociales arraigadas, roles de género tradicionales, visiones limitadas de la democracia, entre otras, que pueden obstaculizar la transformación de los cuidados hacia esquemas más equitativos y participativos.

Sin ningún lugar a dudas, una de las principales limitantes tiene que ver con los aspectos presupuestales. Los estados cuentan con un presupuesto limitado para invertir en políticas de asistencia, atención y cuidado, lo que limita su capacidad para implementar nuevas políticas y programas, así como para ampliar políticas existentes destinadas a mejorar la calidad y cobertura de tiempo de cuidados y que, a su vez, las políticas estén transversalizadas con la perspectiva de género. Algunos ejemplos en este sentido son la priorización de los servicios por sobre las transferencias monetarias —que son políticas menos costosas, pero pueden reforzar los estereotipos de género—; la ampliación de horarios para cubrir las necesidades de las diferentes familias; la creación o mejora de servicios públicos con relación a la calidad; la ampliación de licencias y permisos laborales, tanto para mujeres como para varones; contar con información sistemática de buena calidad para la toma de decisiones de política pública; avanzar en la regulación laboral del sector que garantice condiciones laborales dignas y salarios que reconozcan la labor; o contar con trayectorias de formación que tengan su correlato en las trayectorias laborales que garanticen un cuidado de calidad (ONU Mujeres, 2022).

Con respecto a las estructuras estatales, la falta de coordinación entre diferentes agencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales que trabajan en la prestación de cuidados y atención limita la efectividad de los esfuerzos del Estado para mejorar la organización social de los cuidados. Por ello, se concibe a las políticas de cuidados como políticas que indefectiblemente deben ser interinstitucionales.

Existen también barreras estructurales que pueden limitar la capacidad de los Estados para mejorar la atención en cuidados. Son ejemplo de ello la falta de infraestructura adecuada para los cuidados o la falta de recursos humanos con formación y capacitación adecuadas.

Es posible encontrar resistencias políticas de grupos de interés que se benefician del *status quo* y que se oponen a cualquier cambio que pueda afectar su posición privilegiada. Estas resistencias terminan por sustentar institucionalmente modelos familiaristas —que se basan en la idea de que es natural y deseable que las mujeres se encarguen de las tareas domésticas y de cuidados—. Los Estados suelen estar limitados por las estructuras y normativas existentes que perpetúan la división tradicional del trabajo de cuidado y las desigualdades de género. Esto incluye políticas laborales y sociales que no reconocen el trabajo de cuidado como una ocupación legítima y que no garantizan a quienes lo realizan derechos laborales, como salarios justos, seguridad social y protección laboral.

En relación con el punto anterior, la organización social de los cuidados también se encuentra arraigada en la sociedad a través de normas culturales y valores tradicionales que dificultan la implementación de nuevas formas de cuidado. Aún en la actualidad se espera que las mujeres se encarguen de los cuidados y la atención a las familias, y no se espera la participación de los varones en estos roles. Por ello, la promoción del cambio cultural a modelos basados en la corresponsabilidad social y de género en los cuidados resulta sustantiva.

Estas limitantes terminan por configurar los principales desafíos que encuentran los países en la construcción de Sistemas de Cuidados. En primer lugar, el enfoque de corresponsabilidad requiere un trabajo intenso sobre el cambio cultural que permita que la política de cuidados opere sobre las desigualdades de clase y de género. En segundo lugar, el camino hacia la universalidad implica trabajar en el acceso, a partir de la ampliación de servicios y políticas, pero también en la calidad con la que se llevan adelante dichos servicios, potenciando la formación y la regulación (de servicios y laboral). En un escenario de déficit de cuidados potenciado por los cambios demográficos y los cambios sociales y laborales, nos vemos enfrentados a tres dilemas fundamentales: la provisión de cuidados de larga duración a las personas mayores, alcanzar un sistema de protección a toda la infancia, promover la autonomía económica de las mujeres. Si articulamos estos tres dilemas con los primeros desafíos mencionados, llegamos al tercer desafío: el financiamiento. Para que las políticas de cuidados se constituyan efectivamente en el

cuarto pilar los sistemas de bienestar es necesario contar con un modelo de financiamiento que lo permita.

El hecho de reconocer en los cuidados un elemento que atraviesa la trayectoria de vida de todas las personas en varios momentos debería ser suficiente para su consagración como un derecho universal y, como tal, ocupar un lugar central en la agenda pública (al igual que la salud, la educación o la seguridad social). Lamentablemente, el enfoque de derechos muchas veces termina por no ser suficiente para persuadir a los decisores de la importancia de colocar a los cuidados en el centro. Es por esto por lo que resulta necesario poner sobre la mesa otros aspectos que tienen que ver con los retornos económicos que produce el hecho de encarar el déficit de los cuidados desde una perspectiva de género.

Con esto, nos referimos a la importancia de generar políticas que posibiliten que la tasa de actividad femenina retome el crecimiento en la región, en un contexto en el que los sistemas de seguridad social se verán cada vez más presionados en función de la relación entre población activa e inactiva. Por otro lado, a la vez que las mujeres liberan tiempo para estudiar, trabajar o participar social o políticamente, la provisión de servicios de calidad para la primera infancia puede y debe ser tomada como una inversión, puesto que una inserción más temprana de niños y niñas en estos servicios redundaría en trayectorias educativas y luego laborales más exitosas, lo que repercutiría en los niveles de productividad de esos trabajadores y trabajadoras en el futuro. Como plantea Biroli, las respuestas a las preguntas sobre cómo son atendidas las necesidades de cuidado en una sociedad, quién se responsabiliza y qué formas asume el cuidado son claves. “Dependiendo de la respuesta, nos podremos alejar o acercar a un ideal democrático en el cual la igualdad sea una referencia y las desigualdades no sean utilizadas para justificar la opresión contra determinados grupos”(Biroli, 2018).

Siguiendo a Tronto, podríamos asegurar que el mundo se vería muy distinto si pusiéramos a los cuidados en el centro de nuestra vida política. Sin embargo, nada mejorará hasta que nuestras sociedades diluciden cómo poner las responsabilidades sobre los cuidados en el centro de la agenda política (Tronto, 2013).

El vínculo entre cuidados y democracia es complejo y presenta desafíos y límites en el camino hacia una organización social de los cuidados más democrática. La asignación desigual del trabajo de cuidado, la mercantilización de los cuidados y la concepción limitada de la democracia son algunos de los

obstáculos que enfrentan los Estados en la modificación de los cuidados hacia esquemas más democráticos. Sin embargo, es fundamental reconocer la importancia de los cuidados en la vida de las personas y en la reproducción social, y promover políticas y enfoques que garanticen la equidad de género, la valoración del trabajo de cuidado, la participación ciudadana y la solidaridad en la provisión de cuidados, a fin de construir sociedades más justas y democráticas.

Referencias Bibliográficas

Bango, J., y Piñeiro, V. (2022). *Políticas de cuidados en América Latina y el Caribe. Avances y desafíos en su implementación.*

Battyány, K. (2020). Miradas Latinoamericanas al Cuidado, en *Miradas Latinoamericanas*. SXXI, CLACSO.

Biroli, F. (2018). Gênero e desigualdades: limites da democracia no Brasil. *Tematicas* 26(52).

Ciccia, R. y Sainsbury, D. (2018). Gendering Welfare State Analysis: Tensions between Care and Paid Work. *European Journal of Politics and Gender*, 1(1-2).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH. (s. f.). *Políticas Públicas con enfoque de derechos humanos.*

Daly, M., y Lewis, J. (2000). The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States. *British Journal of Sociology*, 51(2).

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar.* Valencia: Alfons el Magnanim.

Fisher, B. y Tronto, J. C. (1990). Toward a Feminist Theory of Caring. En *Circles of Care: Work and Identity in Women's Lives*.

Friedan, B. (2009 [1963]). *La mística de la feminidad.* Madrid: Cátedra.

Güezmez García, A. y Vaeza, M. N. (2023). *Avances en materia de normativa del cuidado en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad del cuidado con igualdad de género.* www.issuu.com/publicacionescepal/stacks

Martínez Franzoni, J. (2008). *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias.* San José: Editorial UCR.

ONU Mujeres. (2022). *Financiamiento de los sistemas integrales de cuidados. Propuestas para América Latina y el Caribe.*

ONU Mujeres y CEPAL. (2021). *Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe.*

Orloff, Ann S. (1993). Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States, *American Sociological Review*, 58, pp. 303-328.

Pautassi, L. (2007). El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos. *Serie Mujer y Desarrollo*, 87.

(2023). La igualdad en emergencia. Derecho al cuidado en América Latina, en Jaramillo Sierra, I. y Garzón Landínez, T. (comp.), *Nuevas familias, nuevos cuidados. Cómo redistribuir el cuidado dentro y fuera de los hogares del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Pérez Orozco, A. (2016). Global Care Chains: Reshape The Invisibilized Foundations Of An Unsustainable Development Model. *Women Migrant Workers. Ethical, Political and Legal Problem* (2012).

Razavi, S. (2007). The Political and Social Economy of Care in a Development Context. *Gender and Development Program Paper*, 3.

Tronto, J. (1993). *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*. Londres: Routledge.

Tronto, J. (2013). Caring Democracy: Markets, Equality, and Justice, en *Caring Democracy: Markets, Equality, and Justice*.

Tronto, J. C. (2016). When We Understand Care, We'll Need to Redefine Democracy, en *Who Cares?* Ithaca: Cornell University Press, pp. 3-16.

El Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) en Uruguay desde la perspectiva de género y su vinculación con el reconocimiento y la valoración del trabajo no remunerado

Anainés Zignago¹

Uno de los problemas del patriarcado es que da lugar a modos de medir la economía que son insuficientes. Y los medios de medición son importantes. ... Si se quiere tener una imagen precisa del mercado no se puede, por ejemplo, ignorar lo que la mitad de la población del planeta está haciendo la mitad del tiempo. Si el trabajo no remunerado que llevan a cabo las mujeres no se incluye en los modelos económicos, nunca comprenderemos hasta qué punto esa labor, sin el reconocimiento que se merece, está directamente relacionada con la pobreza y la desigualdad de género.

Katrine Marçal

Introducción

A lo largo de la historia, las mujeres y las niñas han sido oprimidas y violentadas de manera estructural y sistemática por el sistema patriarcal. En la historia más reciente, a esta opresión se le suma el sistema económico imperante, que relega a la mujer y la somete aun más para beneficio del sistema capitalista. La pandemia ocasionada por el COVID-19 y las medidas que tomó el Gobierno para frenar su propagación agravaron las desigualdades existentes y ponen en riesgo los avances logrados.



1. Licenciada en Negocios Internacionales e Integración, actualmente cursa una Maestría en Género, Sociedad y Políticas. Los últimos 10 años se desempeñó como CEO de Aldeas Infantiles SOS Uruguay.

Se agradece enormemente a Soledad Salvador la generosa entrevista que me concedió el pasado 9 de marzo de 2023, así como sus invaluables aportes.

La pandemia profundizó las carencias de nuestro Estado de Bienestar y tensionó muchísimo las agendas políticas de cuidado y de género, invisibilizando situaciones críticas que afectaron más que nada a mujeres y niños y niñas, sobre todo de bajos recursos. La ceguera fue absoluta en términos de cuidados, provocando situaciones de riesgo en lo referente a violencias, en específico a violencia de género, y tensionando el reparto de las tareas del hogar.

Si analizamos la organización social del cuidado en nuestro país, destaca una profunda crisis de los cuidados que preocupa desde diversas perspectivas. Su análisis y abordaje hace visible la desigualdad en el uso del tiempo de hombres y mujeres y las persistentes brechas de género en el mundo del trabajo, tanto remunerado como no remunerado. Desde la perspectiva de la economía del cuidado, se analiza el tiempo que hombres y mujeres destinamos a cuidar a otros, a realizar tareas indirectas que son precondición del cuidado directo y al autocuidado. Cuando se analiza la economía incorporando esta mirada, queda en evidencia una transferencia desde lo doméstico al capital: el trabajo no remunerado que se realiza principalmente por mujeres en los hogares está subsidiando la acumulación de capital.

Nuestro país ha avanzado en políticas públicas tendientes a cerrar la brecha de género y mejorar la atención a las poblaciones más vulnerables. La creación en agosto de 2015 del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC), la Ley de Cuidados y el Plan Nacional de Cuidados 2016-2020 en Uruguay fueron un fuerte impulso hacia un efectivo goce de derechos para aquellos que requieren cuidado y para quienes lo brindan y abrieron una oportunidad histórica para el reconocimiento, reducción y redistribución de los cuidados, así como oportunidades para el empoderamiento económico de las mujeres.

Hoy, resulta interesante analizar esta política desde el punto de vista de género e identificar aspectos que plantean desafíos y oportunidades de reformulación y crecimiento. En particular, la limitada asignación presupuestaria desde su génesis lo volvió vulnerable a la volatilidad política y económica y obligó a priorizar algunos temas y a dejar otros con un foco más moderado, a saber: su carácter universalista, la falta de un sistema de evaluación y monitoreo en base a indicadores de resultados y la dilución del foco en temas de género, a partir de la no consideración del trabajo doméstico en los hogares como parte del Sistema, así como la no valoración del trabajo no remunerado y la no inclusión de este tema en las cuentas nacionales.

Nos ponemos los lentes violetas para revisar el SNIC con una mirada crítica que nos permita identificar las desigualdades entre hombres y mujeres y

cómo el Sistema puede ser un factor dinamizante hacia el desarrollo inclusivo. Los aportes del feminismo y, en particular, de la economía feminista han sido claves a la hora de dejar en evidencia la importancia del trabajo no remunerado, su reconocimiento y su valoración. Nuestra economía no se mueve sin que exista el trabajo doméstico y de cuidados realizado principalmente por mujeres, por lo que es necesario hablar de esta “segunda economía”, a veces mercantilizada, y por lo tanto valorizable, que está sostenida por el “segundo sexo”.

La organización social del cuidado

El cuidado es un derecho humano, y eso implica que debe garantizarse el derecho de cada persona a cuidar, a ser cuidado y a autocuidarse. Entendido como la acción de ayudar a un niño, niña o a una persona dependiente en el desarrollo y el bienestar de su vida cotidiana, el cuidado engloba hacerse cargo del cuidado material, así como del psicológico y el afectivo. Los cuidados son, por lo tanto, imprescindibles para la reproducción social. Gracias a los aportes de la economía feminista, queda en evidencia que el cuidado es el articulador de los procesos de producción y reproducción y que el sistema capitalista se sostiene en el tiempo de las mujeres como un recurso implícito para la reproducción de la fuerza de trabajo, del capital y de la sociedad en su conjunto (CEPAL, 2022).

Nuestro país atraviesa una aguda crisis de los cuidados que refiere a un incremento de la demanda de cuidados y una disminución de la oferta. Pero detrás de esta definición breve, hay implicancias demográficas, económicas y sociales que hacen al tema de nuestra discusión. Si bien, desde un punto de vista demográfico, se requieren 2.1 hijos/as por cada mujer en edad fértil para que exista un recambio poblacional, la fecundidad en nuestro país tocó su punto más bajo en 2022 con una tasa de 1.28. El incremento en la esperanza de vida, acompañado de la baja fecundidad, trae consigo otro problema demográfico: Uruguay atraviesa un proceso de envejecimiento poblacional tal que desde el año 2021 las muertes superan a los nacimientos. Esta demanda de cuidados, que se estima que crecerá en los próximos años debido a las tendencias demográficas y epidemiológicas, sumada a la masiva incorporación de la mujer al ámbito laboral y a la baja en la tasa de natalidad, provoca la llamada crisis de los cuidados.

Además del fundamento ético basado en un enfoque de derechos y de justicia social, con énfasis en la perspectiva de género, existe un aspecto económico que conviene mencionar. Poner a las mujeres en el centro de la recuperación

económica es clave porque una sociedad más equitativa en términos de género es una sociedad más productiva. El BID menciona que, si cerráramos las brechas de género existentes, el tamaño de la economía de América Latina y el Caribe podría aumentar hasta en un 22% (Ripani y Villanueva, 2021), porcentaje que el FMI estima en 35% para las economías en que la brecha es mayor. Está claro que crecimiento económico no es sinónimo de desarrollo y, como priorizadores de agenda, los Estados deben considerar el factor de la desigualdad social como un piso en la asignación de recursos. La inversión en niñas, niños y adolescentes resulta en enormes ganancias en capital humano y productividad en el mediano y largo plazo. Priorizar el trabajo doméstico y de cuidados es una forma de dinamizar el desarrollo de los mercados y es el punto cero de la práctica revolucionaria y de la transformación de la estructura productiva (Federici, 2018)

Brechas de género en el trabajo: empleo y trabajo no remunerado

En Uruguay, la tasa de empleo femenina era en 2020 de 47.1%, frente a un 62.1% para los hombres². Si bien la incorporación de las mujeres al empleo viene creciendo los últimos años, esto ha estado impulsado por la incorporación de las mujeres pertenecientes a quintiles de mayores ingresos, ya que la desigual distribución de las actividades del trabajo no remunerado entre varones y mujeres afecta a todas las mujeres, pero particularmente a las más pobres (Soria, 2021). Si se analiza el empleo en particular en el sector de los cuidados, este representaba en 2010 un 9% del empleo total y un 20% del empleo de las mujeres. De las más de cuarenta y cinco mil personas que trabajaban en ese sector, cuarenta y tres mil eran mujeres. La informalidad en este sector es muy alta y se estima que un 61% de estos trabajadores/as no aporta a la seguridad social (Aguirre, 2013).

La situación se complica aun más cuando incluimos en la ecuación el trabajo no remunerado, como el trabajo doméstico o el reproductivo. Ya lo denunciaba Silvia Federici cuando decía “eso que llaman amor es trabajo no pago”. Bañar a los niños, darles de comer, llevarlos a la escuela y al médico, acompañarlos en su vida social, hacer los deberes, así como cuidar a los adultos mayores y a los dependientes con discapacidad son acciones clave de sostén del sistema de mercado. Es crucial tanto el cuidado directo a quienes lo necesitan, como las tareas domésticas diarias que son precondición para ese cuidado. Hacer las compras, pensar qué comer, lavar la ropa, limpiar los pisos,



2. OPP en base al INE.

no son tareas de cuidado directo y, sin embargo, son condición preexistente de las actividades de cuidado directo.

La división sexual del trabajo complica el ingreso de las mujeres en el mundo laboral, al recaer mayoritariamente en el género femenino el cuidado de la casa, la preparación de la comida, y el cuidado y educación de los niños y las niñas. Esto se refleja en el análisis de la población sin ingreso en nuestro país: en 2016, el 8,4% de los hombres no tenían ingresos, pero en el caso de las mujeres ese porcentaje era de 19,9%. Este trabajo no remunerado no está comprendido en una lógica de mercado, y por lo tanto no goza ni de remuneración ni de aportes sociales.

Las encuestas de uso del tiempo en nuestro país han permitido analizar en detalle la carga de trabajo para hombres y mujeres. De estas encuestas surge que la mitad del trabajo que se realiza en nuestro país corresponde al trabajo no remunerado (51.2%). Tanto en el trabajo doméstico en el hogar como en el trabajo de cuidados las mujeres registran mayores tasas de participación, dejando expuestas grandes brechas de género. Las mujeres dedican en promedio 30 horas semanales a las actividades que componen el trabajo doméstico, mientras que los hombres dedican 15.7 horas.³ Respecto al trabajo no remunerado de cuidados, si bien una de cada tres mujeres reporta ejercer tareas de cuidado, sólo uno de cada cuatro varones lo hace. En los hogares con personas dependientes, la brecha de género es aún más evidente ya que la participación de las mujeres en el trabajo de cuidados es mucho mayor que la de los varones. Estas situaciones se agravan a medida que disminuyen los ingresos en los hogares, o cuando hay múltiples factores de desigualdad, y se tornan peligrosas en situaciones de crisis económicas. Las mujeres dedican dos tercios de su tiempo al trabajo no remunerado y sólo un tercio al trabajo remunerado, mientras que en el caso de los varones esta cifra se invierte. Si bien en el caso de las mujeres la dedicación al trabajo no remunerado no varía al estar ocupadas, en el caso de los varones la participación desciende a menos de la mitad. Si se analizan las horas de trabajo remunerado más las de trabajo no remunerado, las mujeres trabajan 5.4 horas semanales más que los hombres (Batthyány, 2015).

Los cuidados, cómo éstos se distribuyen, y su reconocimiento y valoración, conforman un nudo central en la desigualdad de género.



3. Dentro de estas actividades, existe también una división sexual del trabajo, relegando la mayoría de las tareas a las mujeres del hogar, salvo las que refieren al mantenimiento del hogar y cuidado de cultivos (Batthyány, 2015).

El Sistema Nacional Integrado de Cuidados desde la perspectiva de género

Desde 2005, Uruguay construye una nueva Matriz de Protección Social a partir de un Estado Social cimentado a lo largo del siglo XX. El Plan de Equidad, las reformas de Salud, Tributaria, o de las Asignaciones Familiares dan cuenta de esto. Sin embargo, algunos vacíos en la Matriz de Protección Social se incorporaron a la agenda social y política como necesidades de las que el Estado debe ser responsable. El cuidado de las personas con algún tipo de dependencia ha sido tradicionalmente responsabilidad de las familias, tanto a partir del tiempo de las mujeres de la familia o la comunidad como de su compra en un mercado escasamente regulado, lo que componía un sistema de cuidados feminizado, familiarizado y mercantilizado. En este escenario, no se garantizaba un cuidado de calidad, se profundizaban las brechas de género y, además, constituía un problema económico a atender. El Sistema Nacional Integrado de Cuidados, establecido por Ley en 2015, fue una propuesta de carácter estructural que se enmarcó en la Reforma Social aprobada en 2011 como estrategia de mediano y largo plazo para la construcción de una nueva matriz de protección social, con miras al desarrollo humano con igualdad social.

Las restricciones de género para el empoderamiento económico de las mujeres hacen de este sistema una respuesta sumamente necesaria. La inserción laboral de las mujeres, en particular de aquellas de bajos recursos, se ve obstaculizada por las dificultades que enfrentan para compatibilizar el trabajo de cuidados y doméstico con la inserción en un empleo. En algunos quintiles, la tasa de reemplazo no permite que las mujeres se inserten, a no ser que cuenten con una subvención que les permita resolver el cuidado de sus propios hijos. Por otro lado, tanto en lo referente a adultos mayores como a discapacidad, la oferta que existía era poca y sin regulación, lo que traía problemas serios desde un punto de vista de derechos y recargaba, nuevamente, a las mujeres. Regular estos sectores y proveer servicios de calidad, tanto presenciales como remotos, fue clave en el sistema y constituyó una gran explicación de los criterios de focalización.

Cabe mencionar que el camino recorrido para la elaboración del SNIC incluyó la aprobación de la Ley de Ampliación de Licencias Maternales y Paternales que instaura el subsidio por paternidad y regula el subsidio por reducción de la jornada laboral para el cuidado de niños y niñas, con el objetivo de promover la corresponsabilidad.

El hecho de que Uruguay tenga un Sistema de Cuidados nos pone a la vanguardia en la región. Incorporar el tema de los cuidados a la agenda política

como un pilar de bienestar social y un derecho ya es, por sí solo, un enorme avance. Se les alivianó la carga a muchísimas personas, sobre todo mujeres, con una política que pretende hacer frente a la crisis de los cuidados, apoyando a las mujeres para que se inserten en el mercado laboral a través de la dotación de servicios de cuidado de calidad y revisando la división sexual del trabajo, y que también busca mejorar el crecimiento económico del país a través de la incorporación de miles de mujeres al esfuerzo productivo. Destaca del Sistema su encuadre en una perspectiva de derechos, incluyendo a cuidadores y cuidadoras, su génesis consultivo, con gran participación de los movimientos de mujeres y organizaciones sociales, y la incorporación de la temática en las plataformas políticas (Esquivel, 2016).

De acuerdo con la rendición de cuentas de 2015-2019, el SNIC alcanzó en el quinquenio a ochenta mil familias, se planeaba para años futuros un gradual aumento de la cobertura, que superaría en 2020 el 60% de los niños de hasta dos años y el 50% de la de los de un año, con un gradual incremento del horario de atención, de cuatro a ocho horas. Se formaron más de cuatro mil cuidadores y cuidadoras para atender a personas con discapacidad y otras tres mil para cuidar a niños. Se habilitaron centros de residencia de ancianos, pasando de dieciocho a trescientos en el quinquenio. Se identificaba el reto de avanzar hacia la universalización: el plan era alcanzar en 2021 a ochenta y seis mil niños y niñas para garantizar la cobertura total, lo que representaba la duplicación de cobertura frente a 2015. A nivel de CAIF, destacaban la construcción de setenta y nueve CAIF, la ampliación de noventa y seis y la inauguración de dos CAPI.⁴ El documento de proyección para el quinquenio 2021-2022 (MIDES, 2021) sostiene que el objetivo general para el quinquenio 2021-2025 es sostener y profundizar el desarrollo del sistema, y destaca algunos desafíos específicos.

Un desafío clave en la implementación del SNIC fue, sin duda, el presupuestal. Si bien las rendiciones de cuentas del sistema no tienen información de resultados sobre cobertura, a partir de la pandemia se suspendió la contratación de cuidadores/as y se suspendieron las formaciones.⁵ Una de las propuestas que establece el documento de 2021 es la “adaptación de la cobertura del programa a la asignación presupuestal. Se hace imprescindible proyectar la cobertura potencial del programa en base a las reservas presupuestales definidas. Sólo de esta manera se podrá no sólo estimar el número de personas



4. Véase, <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/comunicacion/noticias/sistema-cuidados-rinde-cuentas>

5. No se visualizaron llamados ni hubo informes sobre formación en INEFOP.

usuarias que el programa puede sostener año a año, sino que además sólo así se podrán diseñar oportunamente los criterios de focalización para el acceso para nuevas personas usuarias". Esto deja en evidencia problemas en los criterios de focalización y de cobertura; pero, más grave, deja en evidencia la falta de una planificación estratégica con asignación presupuestaria, blindada ante los vaivenes políticos y económicos.

De la mano de lo mencionado, un aspecto a revisar es la universalidad. Uno de los principios orientadores del SNIC es que sea una política universal que busca garantizar los derechos humanos básicos, con acciones focalizadas en los colectivos de mayor vulnerabilidad social, como fue el caso de primera infancia, adultos mayores y personas con discapacidad. No obstante, la implementación del SNIC tuvo un impulso muy fuerte bajo el gobierno promotor, pero no quedó impermeable a los vaivenes políticos y económicos.

Otro desafío radica en el componente de gestión de la información y conocimiento. Si bien en el documento de 2021 se establece como una meta a futuro una mejora considerable en este punto, con la incorporación de indicadores de resultados y una mirada de mejora continua, la ausencia de esta pata en el inicio de la implementación es una alerta en cuanto a la calidad de los servicios, su asignación presupuestaria y la toma de decisiones informadas desde un punto de vista de gestión.

En lo que respecta al cambio cultural y la corresponsabilidad en los cuidados, se requería una transformación del mercado laboral con miras de una incorporación equitativa de las mujeres al mercado de trabajo. No obstante, este componente del SINC fue quedando flaco en el tiempo, lo que se explica por la falta de foco y por las complicaciones en el entramado interinstitucional de la política (Salvador, 2022).

Pero el aspecto que más preocupa en el diseño e implementación del SNIC es la dilución del foco en los temas de género. Por un lado, el SNIC, que tiene objetivos claros hacia la equidad de género, no tiene un componente de género. Si bien algunos podrían argumentar que es transversal, si no se incluye intencionadamente, con objetivos claros y mediciones, el foco se diluye. Por otro lado, desde el punto de vista de la Institucionalidad, la Ley de creación evidencia la importancia de la perspectiva de género a esa altura de negociación política cuando establece que "A fin de promover y monitorear la incorporación de la perspectiva de género en todo el SNIC, participará un representante del Instituto Nacional de las Mujeres en las sesiones de la Junta Nacional de Cuidados, con voz y sin voto" (Ley Nº 19.353 reglamentada por

el Decreto Nº 445/016). Destaca la creación en el año 2018 de una Unidad Especializada en Género, mandatada por disposiciones internacionales y nacionales de promoción de la equidad de género en organismos del Estado, pero con poco peso institucional.

Pero lo más llamativo es que el Sistema excluye explícitamente el trabajo doméstico en el hogar. En el documento redactado por el Ministerio de Desarrollo Social titulado “Hacia un modelo solidario de cuidados” de 2012 se menciona que: “la construcción colectiva de la definición de Sistema Nacional de Cuidados implicó la determinación de que se refería exclusivamente al cuidado de la población dependiente, excluyendo explícitamente el cuidado del hogar”. En otro documento de 2015 se retoma esta determinación, aclarando que el cuidado indirecto es precondición del cuidado directo y mencionando además que la distribución del tiempo que se destina a estos cuidados tiene también sesgo de género y en Uruguay es más pronunciado en este tipo de trabajo. Más allá de los fundamentos que propiciaron esta definición de cuidados en el SNIC, al Sistema le faltó una pata.

En la génesis del SNIC tuvo que haber negociaciones políticas que expliquen la priorización de unos intereses frente a otros. Los motivos pueden estar en la histórica vinculación entre las izquierdas y los feminismos. Si bien la demanda del efectivo goce de derechos ha unido a estas dos fuerzas, a la hora de priorizar las luchas o de traducirlas en políticas públicas, la izquierda ha relegado al movimiento feminista a un rol meramente solidario de las luchas de clases o del interés unitario de la clase trabajadora, perpetuando así las mismas divisiones de clase que caracterizan a la división capitalista del trabajo (Federici, 2018).

La ecuación económica

Más allá del debate ético respecto a si es pertinente o no el apoyo social, económico y político para un efectivo goce de derechos, es interesante cuantificar la inversión que requirió el SNIC tal como se concibió y analizar su posible expansión hacia una exhaustiva implementación de la mirada de género y el reconocimiento y valoración en cuentas nacionales del trabajo no remunerado.

La inversión acumulada en el quinquenio fue de setecientos setenta y un millones de dólares, con un gasto anual en 2019 de doscientos seis millones de dólares, que representaba a esa fecha el 0.36% del PBI⁶. Las comparaciones son odiosas, y a veces engañosas, pero ilustran. En 2016, la actividad agropecuaria recibió asistencia de la sociedad uruguaya en forma de subsidios por un total de trescientos noventa y dos millones de dólares para BPS y Fonasa.⁷ Esto también es un gasto social, pero como la cuestión social que lo sostiene está mejor posicionada en la política hegemónica, no se discute con la misma pasión.

Reconocer y valorar el trabajo no remunerado es crucial para el análisis de la economía y la generación de políticas públicas inclusivas desde una perspectiva de género. El cuidado de los dependientes y del hogar no es solamente un tema vital para el sostenimiento de la vida, sino que tiene un valor económico y tiene que ser considerado cuando analizamos la economía y diseñamos o evaluamos políticas. El movimiento feminista ha sido el principal promotor de esta valoración y en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de las Naciones Unidas de Beijing, en 1995, consagró el compromiso de los gobiernos de incluir esta valoración en las Cuentas Nacionales. La importancia de este punto es crucial porque lo que se registra en las cuentas nacionales es la actividad económica, aquello que recibe una remuneración directa o indirecta, y lo que no figura no recibe remuneración y, por lo tanto, “no existe”.

La demanda de cuidados se resuelve históricamente con la sobrecarga de trabajo no remunerado que enfrentan los hogares y principalmente las mujeres, la pobreza monetaria y de tiempo que las afecta, y también su endeudamiento para poder afrontar la demanda de cuidados. De las mediciones surge que el trabajo no remunerado asciende a doce mil setecientos veintinueve millones de dólares y representa 22.9% del PBI al año 2013 (Salvador, 2015). La gran mayoría (71% de la totalidad) de ese aporte lo realizan las mujeres con 16.3% del total del PBI, cifra que supera con creces a cualquier otra actividad económica reflejada en las cuentas nacionales. Además, el trabajo no remunerado representa cuatro veces la masa salarial de los sectores de cuidados que, al día de hoy, se reflejan en las cuentas nacionales, sectores que a su vez están muy feminizados y tienen remuneraciones más bajas que otros más masculinizados.



6. Véase, <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/comunicacion/noticias/sistema-cuidados-rende-cuentas>

7. Fuente: Página oficial de Presidencia de la República

Conviene mencionar, además, que el trabajo no remunerado es contracíclico, aumentando en los momentos de crisis y disminuyendo en épocas de bonanza económica. Esto no es casualidad: cuando la economía va viento en popa, la producción del mercado crece, pero en etapas de crisis el mercado se retrae (sobre todo en aquello que no es vital para su lógica, como el sostenimiento de la vida) y lo que crece es la producción de los hogares y la participación del trabajo no remunerado en el PBI. Incorporar la valorización del trabajo no remunerado al análisis económico permite tener una mejor mirada del proceso productivo y de cómo las coyunturas económicas afectan a los distintos actores.

Otro punto de análisis reside en el carácter estratégico que tiene para el crecimiento económico del país la incorporación de miles de mujeres al esfuerzo productivo. En 2015, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social estimaba en doscientos mil el número de mujeres que podrían hacerlo con la existencia de servicios adecuados de cuidados, cifra que representa un 14% del total de cotizantes al sistema. A esto, se suma el impacto positivo en la productividad laboral de quienes logran una buena conciliación entre la familia y el trabajo (Gabinete Social, 2012). Ya en prepandemia, se visualizaban problemas en la sostenibilidad del sistema previsional, ya que se estimaba que la población pasiva crecería en relación a la población activa. Esta situación, agravada por los datos postpandemia, pone en jaque el sistema previsional y al sistema de salud (OPP, 2018). La inserción de mujeres en el mercado del empleo, el desarrollo de las capacidades de las mujeres para que puedan acceder a mejores condiciones en el trabajo remunerado, apostar a la educación y a mejoras en la salud de las mujeres y las niñas, combatir las brechas de género en el mercado del empleo con acciones intencionadas que apunten al sector público y al sector privado, todas estas, son cuestiones que hacen a la ecuación económica. Combatir toda forma de discriminación, así como la degradación del medio ambiente, la pobreza y la discriminación, tiene efectos directos en el desempeño económico.

En plena pandemia, el gobierno decidió apostar a la austeridad económica tomando diversas medidas que impactaron la implementación de distintas políticas sociales, entre las cuales está el SNIC, y que relegaron, por lo tanto, lo social a una esfera secundaria. De hecho, Uruguay fue el país de la región que menos esfuerzo presupuestario hizo durante el 2020 para paliar los efectos de la crisis, equivalente a 0.03% de la línea de pobreza. Medidas restrictivas de austeridad sólo reflejan una mirada neoliberal, antropocéntrica y androcéntrica, que oculta la centralidad de los recursos extraídos de la naturaleza para el desarrollo de procesos productivos, así como invisibiliza los tiempos destinados al cuidado.

Conviene resaltar que no invertir en lo social también tiene costos. Múltiples estudios reflejan el elevado costo de no invertir en la equidad de género y en la infancia, tanto desde un punto de vista del deterioro del mercado de trabajo como en lo referente a la educación y la salud. No tener una política de cuidado es mucho más caro que tenerla, por la no incorporación de la mujer al mercado de trabajo, así como por la falta de desarrollo de algunos nichos de mercado, entre otras cosas.

Algunas fuentes de financiamiento surgen como alternativas para afrontar mejoras en los sistemas de cuidados. Por un lado, existen opciones válidas para financiar estos programas como las que están atadas a la revisión de la evasión fiscal y la lucha contra la corrupción, o a la posible implementación de impuestos a las grandes fortunas o a productos e industrias contaminantes, entre otros. Los expertos económicos de la ONU decían en 2020 que es necesario “recaudar más fondos con los que mitigar el impacto económico y social creado por el COVID-19 en lugar recurrir a una mayor endeudamiento (...) para una región donde, sólo en 2018, el incumplimiento tributario se ubicó en 325.000 millones de dólares en 2018, equivalente al 6,1% del producto interior bruto”. Si bien en Uruguay no existen estimaciones sistemáticas de la evasión en ningún impuesto, el incumplimiento del IVA, por ejemplo, se estima en 14% (Cobas, Perelmanter y Tedesco, 2005).

En lo referente a la concentración de la riqueza, de acuerdo a un estudio de 2016, el 62% de la riqueza generada anualmente por los uruguayos se concentra en el 10% más rico de la población. A su vez, la cuarta parte de la renta neta está en manos del 1% superior y más de la mitad de ese 25% pertenece al 0,1% de la población más rica (unas dos mil quinientas personas). Si en lugar de rentas se miden los ingresos anuales de los uruguayos, el 1% superior obtiene el 14% de los ingresos. Además, cruzando datos de ambas bases, se llega a ver que la mitad del 0,1% de mayor riqueza integra a la vez el 0,1% de mayores ingresos. Respecto a su incidencia en la distribución, el estudio deja ver que la riqueza financiera y empresarial explica más de las tres cuartas partes de la desigualdad total observada en Uruguay, en términos de renta anual (De Rosa, 2016).

Reflexiones finales

Katrine Marçal (2016) se pregunta quién le hacía la cena a Adam Smith, e ilustra así una cuestión clave que ha sido obviada por el análisis económico hegemónico. Las mujeres somos clave en el desarrollo económico. Somos las que sostenemos al mercado y aseguramos la reproducción de la fuerza de trabajo.

De esta manera, subsidiamos al modelo económico actual, a costa de nuestra salud, nuestro esparcimiento, nuestro desarrollo. Cuando hay crisis, redoblamos los esfuerzos, reforzamos las redes de cuidado y ocupamos los lugares más críticos para el sostenimiento de la vida.

La crisis de cuidados no se va a ninguna parte, se queda para recordarnos que es fruto de problemas estructurales que hay que abordar. No es un asunto de oferta y demanda, sino un reflejo de una situación estructural injusta. Incorporar efectivamente el tema de la equidad de género con perspectiva de generaciones a las políticas públicas es un tema de derechos, es prioritario hacerlo y es mandatorio en el contexto en que vivimos. Si igualmente preferimos abordar el tema desde el punto de vista económico, el género debe ser el punto cero de la solución porque, además, es beneficioso para la economía. Más allá de que invertir en género es más rentable que no hacerlo, existen posibles fuentes de financiamiento, como las que están atadas a la revisión de la evasión fiscal y lucha contra la corrupción, o a la posible implementación de impuestos a las grandes fortunas o a productos e industrias contaminantes. No es un tema de falta de recursos, es un tema de priorización. La ecuación económica está plagada de intenciones, lo clave entonces es la intencionalidad política a la hora de diseñar e implementar políticas, ya que por acción o por omisión se marcan agendas.

Urge, entonces, una revisión de las políticas existentes para que no sólo amortigüen la situación actual, sino que presenten soluciones sostenibles a futuro, respetuosas de los derechos y ecorresponsables. Analizar el Sistema Nacional Integrado de Cuidados con mirada de género es importante porque nos ayuda a identificar aspectos que plantean desafíos, pero, a la vez, oportunidades de reformulación y crecimiento, con miras a determinar cómo el Sistema puede ser una política más dinamizante hacia el desarrollo inclusivo.

El SNIC es una política pública distributiva de referencia en la región, a través de la cual el país apostó a una mejora en la calidad de vida, tanto de las personas que son cuidadas como de aquellas que cuidan. Su génesis participativa, así como su amplia cobertura y el foco en la provisión de servicios de calidad para niños y niñas de cero a tres años, adultos mayores y para la población con discapacidad, así como la formación de personal de cuidado y una institucionalidad específica, son fortalezas del sistema. Por su lado, la Ley de Ampliación de Licencias Maternales y Paternales fue un paso clave con miras a promover la corresponsabilidad en los cuidados. La discusión del SNIC puso en el centro de la conversación la importancia de los cuidados, lo que

representó un avance gigante desde una mirada de derechos y, en particular, de género.

A pesar de los grandes avances, se identifican algunos aspectos de mejora que permitirían un desarrollo de la política a futuro, con una profundización de la mirada de género. La asignación presupuestal es crucial en este análisis. Un Sistema como el SNIC debería haber nacido con mayor tranquilidad desde el punto de vista de la sostenibilidad política y financiera. Dotar al sistema de fondos insuficientes y, además, hacer que éstos flaqueen en períodos críticos recorta su alcance al no asegurar la idoneidad de las prestaciones, afectar la cobertura y la focalización y dejar por fuera aspectos críticos.

De la mano de lo anterior, un aspecto a revisar es la universalidad. Si bien uno de los principios orientadores del SNIC fue que fuera una política universal con acciones focalizadas en los colectivos de mayor vulnerabilidad social, la universalización progresiva fue quedando trunca frente a los vaivenes políticos y económicos, más aun, a raíz de la crisis del COVID-19. Partiendo de la base de que los vaivenes ideológicos no pueden nunca poner en jaque una política basada en derechos, sería interesante analizar cómo blindar la política desde un punto de vista presupuestario con acciones que gradualmente alcancen a toda la población.

Otra pata floja del sistema se vio con los problemas a la hora de traducir el discurso político en acciones intencionadas y medibles y generar, así, un verdadero cambio cultural. La evaluación permanente de las políticas públicas es clave para promover un mayor conocimiento de las intervenciones públicas y la toma de decisiones informadas desde un punto de vista de gestión. Una política tan ambiciosa como el SNIC tenía y tiene la potencialidad de incluir fuertes intenciones de transformación cultural. Y esto implica atacar todas las aristas del problema, desde el arraigo de la lógica del patriarcado en el entramado institucional, en las respuestas brindadas por las políticas públicas y en la estructura del mercado, hasta identificar y coordinar diferentes formas de democratización de la riqueza y el bienestar.

Pero el aspecto que más desafíos nos presenta es el aspecto de la perspectiva de género. El SNIC tiene una institucionalidad floja respecto a género y, además, no incluye un componente de género, ni objetivos y mediciones específicas al respecto. Por otro lado, el diseño del sistema parte del reconocimiento del trabajo no remunerado, pero, ya en su génesis, deja de lado al trabajo doméstico. No se puede pensar en una solución de cuidados que deje de lado la limpieza del hogar, la cocina, o ir a comprar la fruta. ¿Por qué?

Porque el cuidado del hogar es precondición del cuidado directo; porque el trabajo doméstico está aun más feminizado que el trabajo de cuidados; porque no puede funcionar el sistema, si no calculamos en el diseño y presupuestamos las horas que estas tareas implican; porque un enfoque parcial del cuidado da resultados parciales.

Facilitar la incursión de las mujeres al mundo laboral no necesariamente aporta a la reducción de las desigualdades de género, si esa mujer va a cobrar menos que los hombres, va a tener un trabajo feminizado y menos remunerado, se va a enfrentar a los pisos pegajosos y el techo de cristal, y cuando vuelva a su casa va a tener que enfrentar dos tercios del trabajo no remunerado en su hogar, y se va a mover en un entorno cultural machista, violento y opresor. Si tenemos funcionando una economía paralela que genera más de una quinta parte del valor económico de la primera, que en más de dos tercios se apoya del esfuerzo no remunerado y sin seguridad social de las mujeres, y no tomamos esta información en el accionar económico y social, nuestra mirada está limitada. Si lo que nos nubla para llegar a esas conclusiones debidamente informadas es la forma en que actualmente medimos el desarrollo en los países, pues midamos distinto.

Analizar la vinculación del SNIC con mirada de género nos obliga a sugerir un replanteamiento más ambicioso de sus objetivos, que apunte no sólo a la institucionalidad del propio sistema, sino también a reconocer el trabajo doméstico, valorizar la totalidad del trabajo no remunerado e incluirlo en las cuentas nacionales, lograr un cambio cultural profundo que permita eliminar las brechas de género, e incluir las temáticas de cuidado en la mesa de las discusiones macroeconómicas y de la intersección de las políticas sociales, para asegurar la toma de decisiones que contemple tanto el funcionamiento de mercado como el doméstico.

En palabras de Mercedes d'Alessandro (2017): "Transformar nuestras relaciones económicas y de género depende de nosotras. No podemos quedarnos con la idea de que estamos cambiando algo sin cambiar nada. Quizás es hora de soñar con un proyecto más grande y construir nuestra propia utopía. El único futuro que nos va a incluir es un futuro feminista."

Referencias bibliográficas

Adelantado, J. (2000). Cambios en el estado del bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España. Icaria: Universidad Autónoma de Barcelona / Universitat Autònoma de Barcelona, Servicio de Publicaciones / Servei de Publicacions.

Aguirre, R. (2013). Personas ocupadas en el sector cuidados, Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay.

Amarante, V. y Jiménez, J. P. (2015). Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina, CEPAL.

Batthyány, K. (2015). *Los tiempos del Bienestar social: Género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay*. Montevideo: ONU Mujeres Uruguay.

Batthyány, K. y Genta, N. (2016). *Tendencias en el trabajo remunerado y no remunerado*. Montevideo: Oficina de Parlamento y Presupuesto de la Presidencia de Uruguay.

Cafaro Mango, A. (2019). El Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay: ¿Acceso equitativo para la ciudadanía en tanto derecho universal?. *Cultura-hombre-sociedad*, 29(2), pp. 295-314.

CEPAL (2022). La sociedad del cuidado, Horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género. Buenos Aires: CEPAL.

(2022). Romper el silencio estadístico para alcanzar la igualdad de género en 2030. Buenos Aires: CEPAL.

(2022). Compromiso de Buenos Aires. Buenos Aires: CEPAL.

CEPAL y OXFAM (2016). La concentración del ingreso y la riqueza está en el corazón de la desigualdad en la región. Comunicado de prensa, 17/03/2016.

Cobas, P., Perelmutter N. y Tedesco, M. P. (2005). Evasión fiscal en Uruguay: un análisis sobre el impuesto al valor agregado. Montevideo: Banco Central de Uruguay.

D'Alessandro, M. (2017). Si hay futuro, es feminista, en Angilletta, F. y D'Alessandro, M. (eds.), *¿El futuro es feminista?* Buenos Aires: Capital Intelectual, pp. 43-74.

Deagosto, G. (2020). El aporte económico de las mujeres uruguayas con su trabajo remunerado y no remunerado. Entrevista con: Soledad Salvador. *La Diaria Uruguay*, 5 de octubre.

De Rosa, M. (2016). *Distribución de la riqueza en Uruguay: una aproximación por el método de capitalización*. Tesis de maestría. FCEA de la Universidad de la República, Montevideo.

Dubet, F. (2012). Los límites de la igualdad de oportunidades. *Revista Nueva Sociedad*, 239. <https://nuso.org/articulo/los-limites-de-la-igualdad-de-oportunidades/>

Escobar, P. (2023). El feminismo ha avanzado en muchos sentidos en los últimos 20 años, pero lo que no ha cambiado es el dinero. Entrevista con: Marçal, K. *La Tercera*, 10 de marzo.

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

Faur, E. y Pereyra, F. (2018). Gramáticas del cuidado, en J. Piovani y Salvia, A. (coords.), *La Argentina en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Faur, E. (2014). *El Cuidado infantil en el siglo XXI, mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Federici, S. (2018). *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*. Buenos Aires: Tinta limón.

Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada, en Roberts, B. (ed.), *Centroamérica en reestructuración. Ciudadanía y política social*. San José: FLACSO.

Fleury S. y Molina, C. G. (2000). *Modelos de protección social*. INDES.

Fraser, Nancy (2020). *Los talleres ocultos del capital, un mapa para la izquierda*. Madrid: Traficantes de sueños.

(2008). La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 6, pp. 83-99.

Geymonat, J. (2021). *Los de arriba. Estudios sobre la riqueza en Uruguay*. Uruguay: FUCVAM.

Heredia, M. (2016). Las clases altas y la experiencia del mercado, en Kessler, G.(ed.), *La sociedad argentina hoy. La estructura social del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Asociación Internacional de Economía Feminista (2012). Manifiesto de Barcelona. 21^a Conferencia Anual de la Asociación Internacional de Economía Feminista.

Jubeto, Y. (2008). Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas. *Cuadernos de Trabajo de Hegoa*, 43.

Ley N° 19.353 (2015). Creación del Sistema Nacional Integrado De Cuidados (SNIC), Uruguay.

Lowi, T. J. et al. (1992). *La hechura de las políticas*. México: Fundación Henry Dunant.

Marçal, K. (2016). *¿Quién le hacía la cena a Adam Smith? Una historia sobre las mujeres y la economía*. Madrid: Debate.

Mazzola, R. (2012). *Nuevo paradigma. La asignación universal por hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Milanovic, B. (2016). *Desigualdad mundial, un nuevo enfoque para la era de la globalización*. México: FCE.

Nussbaum, M. (2002). Liberalismo y justicia social: un debate (Las capacidades de las mujeres y la justicia social, en Molyneux, M. y Razavi, S. (eds.), *Gender justice, development and rights*. Oxford: Oxford University Press.

Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay (2012). *Hacia un modelo solidario de cuidados.* Disponible en: bit.ly/3loduln

(2014). *Cuidados como sistema, Propuesta para un modelo solidario y corresponable de cuidados en Uruguay.* Disponible en: <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/handle/123456789/901>

(2020). *La construcción del cuarto pilar de la protección social en Uruguay, Balance y Desafíos 2015-2020.* Disponible en: <https://www.gub.uy/sistema-cuidados/comunicacion/publicaciones/memoria-quinquenal-2015-2020>

(2021). *Plan Nacional de Cuidados 2021-2025.* Disponible en: bit.ly/3Inyokw

Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar.* Madrid: Alianza.

ONU (2020). *La evasión fiscal en América Latina, un obstáculo para la recuperación de la crisis del coronavirus.* Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/07/1477031>

ONU Mujeres (2020). *Brechas de género en los ingresos laborales en el Uruguay.* Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45792-brechas-genero-ingresos-laborales-uruguay>

Oszlak, O. y Gantman, E. (2007). *La agenda estatal y sus tensiones: Gobernabilidad, desarrollo y equidad.* Disponible en: <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3639>

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 1995, pp. 99-128.

Reygadas, Luis. (2004). Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional. *Política y cultura*, 22, pp. 7-25.

Ripani, L. y Villanueva, M.T. (2021). La crisis del empleo femenino en América Latina y el Caribe. Disponible en: [https://blogs.iadb.org/trabajo/es/la-crisis-del-empleo-femenino-en-america-latina-y-el-caribe/#:~:text=El%20impacto%20de%20la%20pandemia,\(Lima%20Metropolitana\)%20y%20Paraguay.](https://blogs.iadb.org/trabajo/es/la-crisis-del-empleo-femenino-en-america-latina-y-el-caribe/#:~:text=El%20impacto%20de%20la%20pandemia,(Lima%20Metropolitana)%20y%20Paraguay.)

Ripani, L. (2021). El empleo femenino, al centro de la recuperación económica. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/empleo-femenino-al-centro-de-la-recuperacion/>

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

Salvador, S. (2015). Los tiempos del bienestar social, en Batthyány, K. (ed.), *La valoración del trabajo no remunerado*. Montevideo: ONU Mujeres Uruguay.

(2021). El Sistema Nacional de Cuidados es la herramienta para promover el empoderamiento económico de las mujeres y transitar hacia sociedades más igualitarias, en Alonso, V., Marzonetto, G. y Rodríguez Enríquez, C. (coords.), *Heterogeneidad cultural y cuidados*. Buenos Aires: Tesseo.

Shejtman, N. (2021). La distribución de los cuidados es uno de los nudos centrales de la desigualdad de género. Entrevista con: Karina Batthyány. *El Diario Ar*, 20 de mayo.

Soria, A. (2021). *Desigualdad de género en el mercado laboral uruguayo en el contexto de heterogeneidad estructural*. Uruguay: CIEDUR.

Valeria, E. (2016). La economía feminista en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, 265, pp. 103-116.

El cuidado más allá de las políticas de cuidado

Florencia Cascardo¹ y Gisel Trebotic²

Introducción

Hablar de la división sexual del trabajo y de cómo, producto de ella, las tareas de reproducción en general y las de cuidado en particular recaen en las mujeres, quienes históricamente las han llevado a cabo sin reconocimiento ni remuneración alguna, ya no constituye una novedad. Partimos de entender el cuidado como aquellas actividades cotidianas que proporcionan bienestar material y afectivo a las personas y son necesarias para garantizar el mantenimiento de la vida. De esta forma, lo definen Fisher y Tronto: "El cuidado es una actividad específica que incluye todo lo que hacemos para mantener, continuar y reparar nuestro mundo, de manera que podamos vivir en él tan bien como sea posible. Ese mundo incluye nuestros cuerpos, nuestro ser y nuestro ambiente, todo lo que buscamos para entretejer una compleja red del sostenimiento de la vida" (1990, como se citó en Aguirre et al., 2014). Dentro de estos trabajos pueden encontrarse diferentes tipos de actividades: aquellas que proporcionan las precondiciones materiales de bienestar (asimilables al trabajo doméstico, como cocinar, limpiar, etc.), las vinculadas a la gestión y planificación de estas actividades y, por último, los cuidados directos (Pérez Orozco, 2014).

La implosión de la crisis del cuidado llevó a repensar la forma en que este se organiza, comenzando así un tránsito hacia un proceso de desfamiliarización (Esping Andersen, 1993). Con ello, se aligera la carga de estas responsabilidades en los hogares, al posibilitar el acceso a cuidados independientemente

■
1. Economista y Magíster. en Políticas Públicas. Investigadora del Centro de Estudios de la Economía Social de la UNTREF. Integrante del Espacio de Géneros de la RUESS y del Observatorio de Géneros y Políticas Públicas (OGyPP) de la Fundación Igualdad.

2. Polítóloga (UBA) y Maestranda en Ciencia de Datos (UBA). Integrante del Observatorio de Géneros y Políticas Públicas (OGyPP) de la Fundación Igualdad.

del arreglo familiar, y se pasa a una provisión de cuidados externos que puede ser asumido por otros actores. Estos análisis parten del concepto de diamante del cuidado (Razavi, 2007), que identifica a los diferentes actores que de manera interrelacionada producen y distribuyen el cuidado para la sociedad: la familia, el Estado, el mercado y la comunidad.

La forma en que este cuidado es organizado en una sociedad y cómo esta organización se vincula y repercute en el funcionamiento del sistema económico es un tema central en los estudios de la economía del cuidado, bajo el concepto de “organización social del cuidado” (Rodríguez Enríquez, 2015). Entendiendo el carácter intrínseco de los cuidados para todos los seres humanos, así como su aporte a la generación de valor económico, estos estudios analizan la forma en que las sociedades, de manera conjunta, comprenden y gestionan el cuidado. A su vez, del rol que ocupan los diferentes actores derivan distintos modelos de provisión del cuidado, también conocidos como regímenes de cuidados o de bienestar³: a partir de esta combinación de prácticas y asignaciones de recursos en un momento y sociedad determinados, el bienestar es producido y distribuido de diferentes maneras por parte del Estado, el mercado, las familias y la comunidad. Por otro lado, reconociendo el cuidado como un derecho humano individual, universal e inalienable de cada persona (Pautassi, 2007), interesa también poner de relieve la doble circunstancia del mismo, al hacer referencia tanto del derecho de la persona cuidada como de quien realiza la tarea de cuidar (Aguirre et al., 2014). Esto implica reconocer la dimensión afectiva del cuidado (en relación con el vínculo humano de proximidad propio de estas tareas), pero también una dimensión material y otra económica: implica la realización de un trabajo concreto y se trata de una acción que conlleva determinados costos (Aguirre et al., 2014).

Estas perspectivas permiten pensar el cuidado de forma más amplia, al vincularlo con otros fenómenos, como la pobreza, o la desigualdad. A partir de ello, podemos preguntarnos qué es lo específico de los cuidados y de las políticas vinculadas a él para realizar un abordaje en dos dimensiones. Por un lado, aquellas políticas que, entendiendo los cuidados como estructurantes de la desigualdad, permitirían generar una redistribución de esas tareas, tanto entre los géneros como entre los diferentes actores de la sociedad. Por otro, al comprender el vínculo entre cuidado y funcionamiento del sistema económico, interesa también indagar acerca de otras políticas que, sin en-

■

3. En Latinoamérica predomina el modelo tradicional familiarista, sustentado en el trabajo no remunerado de las mujeres al interior de los hogares (Batthyány, 2015).

contrarse específicamente destinadas a abordar la cuestión del cuidado, impactan sobre ella, tanto por estar dirigidas a sectores altamente feminizados (sobrecargados por el cuidado) como por implicar acciones que amplían o reducen esta carga de cuidados.

Para avanzar en ese sentido, este trabajo se organiza en cuatro secciones. Primero, se realiza un recorrido por las principales políticas de cuidados en Argentina desde el año 2020, a partir del análisis de los documentos elaborados por la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado. En la segunda sección, se abordan aquellas políticas orientadas a sectores en situación de vulnerabilidad, que sin tener como objetivo principal el trabajo de cuidado, tienen un impacto directo en él. Luego, partiendo de los trabajos del Observatorio de Géneros y Políticas Públicas realizados en articulación con la Secretaría de Integración Socio Urbana del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se abordará en particular el caso del cuidado y uso del tiempo en los barrios populares. Finalmente, a modo de conclusión, se reflexionará sobre la importancia de pensar más allá de las políticas de cuidado para avanzar hacia sociedades de cuidado.

Un tema en agenda: el cuidado en las políticas públicas

Si se comprenden las políticas públicas como el conjunto de decisiones gubernamentales elaboradas para dar respuesta a temas que un gobierno considera como prioritarios, podemos definir las políticas públicas con perspectiva de género como aquellas que, partiendo de comprender los procesos de discriminación y distintos tipos de violencia (física, psicológica, sexual, económica y simbólica) que recaen sobre mujeres y diversidades, abordan específicamente temáticas que apunten a revertir esos niveles de opresión. Así, es que estas políticas tienen como objetivo la integración de mujeres y diversidades en situaciones de subordinación y dependencia en la sociedad (Batthyány, 2021).

Si hacemos un recorte en la dimensión económica de la desigualdad de género, veremos que muchas de estas políticas están centradas en los cuidados, por comprender su inequitativa distribución como un nudo estructurante de la desigualdad (Rodríguez, 2015; Batthyány, 2021), al limitar las posibilidades de inserción laboral y autonomía económica para las mujeres e identidades feminizadas que tienen el cuidado a su cargo. Si se considera la importancia de la institucionalización de este enfoque, dada su potencialidad de incidencia en las prácticas institucionales que reproducen las desigualdades

(Batthyány, 2021), cobran relevancia las instituciones y políticas que permitan avanzar hacia sociedades de cuidado. En ese sentido, la creación de la Dirección de Economía, Igualdad y Género en el Ministerio de Economía a fines del año 2019 puede considerarse un hito en la historia del abordaje del cuidado desde una perspectiva económica. Otro tanto se puede decir del establecimiento de la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado a inicios del año 2020, coordinada por el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.

La Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado⁴ toma como puntos de partida la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Ley 23.179, que establece el compromiso de los Estados en la provisión de servicios sociales que permitan la conciliación de los trabajos no remunerados con la inserción laboral para quienes tienen a su cargo el cuidado de otras personas; así como los pactos internacionales y leyes vinculadas a derechos de niños y niñas, personas mayores y personas con discapacidad (Leyes N° 23.849, 27.360 y 26.378, respectivamente). La atención a esta normativa permite comprender que el cuidado, en estas políticas, es abordado desde una doble perspectiva que tiene en cuenta tanto los derechos de las personas cuidadas como los de quienes brindan cuidado. Esta doble perspectiva está presente en el objetivo de avanzar hacia un Sistema Integral de Políticas de Cuidados de Argentina⁵ que reconozca el derecho a recibir cuidados y contemple una diversidad de acciones, como la formación en cuidados, la modificación y ampliación con corresponsabilidad del sistema de licencias, la ampliación de la red de cuidados pública y comunitaria, entre otros aspectos.

A partir de los documentos elaborados por ese espacio⁶, se realizará una breve mención de las principales políticas. Cabe agregar que muchas de ellas estuvieron atravesadas por el contexto de la pandemia de COVID-19, cuando no solamente los cuidados de la vida tomaron particular relevancia, sino que se produjo una sobrecarga de estos trabajos al limitarse la vida al hogar y a



4. Esta Mesa se conforma con los Ministerios de Desarrollo Social, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Educación, Salud, Economía, Desarrollo Productivo y Obras Públicas, así como con organismos vinculados, como el ANSES, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, la Agencia Nacional de Discapacidad, AFIP, INDEC, INAES y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

5. Este objetivo queda plasmado en el Proyecto de ley “Cuidar en igualdad”, cuya redacción comenzó en 2020 y se envió al Ejecutivo como proyecto de ley en mayo de 2022.

6. 100 acciones en materia de cuidados (2020-2021) y 2º informe anual (2021-2022), recuperados de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/07/100_acciones_en_materia_de_cuidados.pdf y <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/07/informemesinterministerial2022.pdf> respectivamente.

la esfera de lo doméstico (INDEC, 2020)⁷. Para avanzar en esta síntesis, se realizará el recorte analítico propuesto en función de la doble perspectiva del cuidado: la de quien lo recibe y la de quien trabaja (de manera remunerada o no) en su provisión.

En relación con las políticas orientadas a garantizar el derecho de las personas a recibir cuidados, se destaca el refuerzo de la asistencia alimentaria a comedores escolares y comunitarios, la ampliación de acciones de programas como el Primeros Años o la creación del Programa AccionAR Infancia (Res.106/2021), entre otras, que se enmarcan en el Plan Nacional de Primera Infancia —a su vez vinculado a la Ley N° 26.061/05 de Protección Integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes—, orientado a niños y niñas en situación de vulnerabilidad. Mientras que en cuanto al registro y sistematización de estos espacios, se crearon el Registro Nacional de Espacios de Cuidado y Educación de la Primera Infancia (ReNECEPI) y el Registro Nacional de Comedores y Merenderos (RENACOM), ambos dependientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. También pueden mencionarse programas orientados a personas adultas mayores, como el Programa de Asistencia a la Dependencia y la Fragilidad (con un aumento en sus prestaciones del 126%).

En un punto intermedio entre ambas perspectivas, el cuidado como derecho y como trabajo, pueden mencionarse acciones de capacitación y formación en temáticas de cuidados con miras a su jerarquización, como las que llevan adelante el Programa Nacional de Cuidadores Domiciliarios o las Diplomaturas en Cuidados Integrales. Muchos de estos programas parten de comprender al cuidado como un campo de empleabilidad⁸, lo cual permite continuar el análisis hacia aquellas políticas que en este trabajo se entienden como orientadas hacia quienes realizan trabajos de cuidados.

Partiendo del esquema de las 5 R de la OIT (2018) sobre el cuidado, estas políticas se proponen reconocer, reducir, redistribuir (en relación al trabajo de



7. Por esta razón, en el análisis no se considerarán políticas específicas de esa coyuntura (como las vinculadas al acceso a elementos de higiene, el traslado de niños y niñas entre sus progenitores, la prórroga para presentación de certificados, entre otras), sino aquellas que trascienden el contexto de aislamiento social, preventivo y obligatorio.

8. Si bien excede los términos de este trabajo, un aspecto novedoso en las políticas de formación es el rol otorgado a las organizaciones de la economía social y solidaria como perspectiva organizacional. Las cooperativas de trabajo de personas cuidadoras domiciliarias (138, con matrícula, en 2022) tienen un gran potencial como facilitadoras de un proceso de desfamiliarización del cuidado que no esté regido por la lógica del capital, al tratarse de experiencias autogestivas donde no existe vínculo de subordinación del trabajo al capital (Cascardo y Mutuberría, 2023).

cuidados no remunerado), recompensar y representar el trabajo de cuidado remunerado. Si tomamos la concepción de organización social del cuidado señalada anteriormente, puede decirse que el objetivo es apuntar a una organización más justa, que redistribuya el cuidado entre los géneros, pero también entre los actores, poniendo de relieve en este proceso los roles del Estado y la comunidad.

En relación al reconocimiento, la Dirección de Economía, Igualdad y Género del Ministerio de Economía permitió avanzar en diferentes aspectos que hacen a la visibilización de estos trabajos. Así es que a partir de la encuesta de uso del tiempo realizada por el INDEC se hizo una estimación que arrojó que los cuidados representan un 15,9% del PBI del país⁹. También en ese sentido, en el año 2021, el INDEC llevó a cabo la primera Encuesta Nacional de Uso del Tiempo y Trabajo No Remunerado que permite actualizar los datos relevados en 2013 como un módulo de uso del tiempo y trabajo no remunerado en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos.

Para abordar las políticas que en este trabajo se entienden como de redistribución se tomarán las categorías de Batthyány (2015), quien clasifica las prestaciones vinculadas al cuidado como políticas de tiempo, servicios y prestaciones.

Como su nombre lo indica, las políticas de tiempo son aquellas que buscan adaptar las jornadas laborales, garantizando así el tiempo para realizar trabajos de cuidados y que estos sean compatibles con el trabajo remunerado. El proyecto de ley del Sistema Integral de Cuidados contempla una ampliación de licencias para personas gestantes, no gestantes¹⁰, por adopción, con la novedad de incorporar en el sistema de licencias no solamente a quienes trabajan de manera asalariada, sino ampliando el universo a personas monotributistas y autónomas. Sin embargo, el proyecto se encuentra aún en tratamiento y, en la práctica, no hubo avances en relación a las políticas de tiempo para cuidar. De modo que, en la actualidad, esas políticas siguen siendo dispares entre los géneros y abarcan solamente a una porción de la población trabajadora, la que está inserta en una relación salarial formal registrada. Esta distinción entre personas que son alcanzadas por las políticas de tiempo y otras que no



9. Este porcentaje supera ampliamente el de las principales ramas de la economía, como son industria o comercio, con un 13,2% y un 13% respectivamente (DElyG-MECON, 2020).

10. En cuanto a las personas en relación de dependencia asalariadas, la licencia para gestantes pasaría de 90 a 126 días y para no gestantes de 2 a 90 días, en un plazo de 8 años, de modo de avanzar hacia políticas con corresponsabilidad entre los géneros.

lo están cobra particular relevancia si se considera que, según la información relevada por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC para el cuarto trimestre de 2022, solamente 6,2 millones de personas de las 13,1 millones que componen la población económicamente activa se encuentran en una relación asalariada formal.

Continuando con la sistematización, las políticas de servicios son aquellas mediante las que el Estado garantiza (por cuenta propia o a través de terceros) el cuidado. En este sentido, dado que promueven una colectivización del cuidado, es posible pensar que estas políticas, además de apuntar a la redistribución del trabajo de cuidados, buscan también reducirlo, mediante un abordaje conjunto de las necesidades de cuidados y una jerarquización de la tarea. Por otra parte, en relación a la población asalariada que es alcanzada por políticas de servicios, se puede mencionar la reglamentación del artículo 179 de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 que establece la obligatoriedad de contar con espacios de cuidados para niños y niñas en lugares de trabajo que empleen a cien personas o más¹¹.

Dentro de este universo, también existen políticas que, a diferencia de las anteriores, abarcan a la población de una manera más amplia, concibiendo así el cuidado como un derecho universal (y no algo limitado solamente a un sector de la población que accede a partir de su condición de trabajador o trabajadora formal). Entre estas políticas de enfoque universal del cuidado, puede mencionarse el Programa de Infraestructura de Centros de Desarrollo Infantil (Resolución 59/2021), cuyo objetivo es ampliar la red de espacios de cuidado para niñas y niños de 45 días a 4 años en situación de vulnerabilidad. En su etapa de construcción, este programa es llevado adelante por el Ministerio de Obras Públicas (MOP)¹², junto con el Ministerio de Desarrollo Social y los gobiernos locales. El programa, igual que aquellas medidas que lo antecedieron¹³, pone de manifiesto la importancia del sector comunitario en la provisión de cuidados. Su implementación prevé un financiamiento a través de subsi-



11. Mediante el Decreto Reglamentario 144/22, se ordena que los establecimientos de cien o más personas trabajadoras (independientemente de su modalidad de contratación) deberán contar con espacios de cuidados para niños y niñas de 45 días a 3 años a cargo de estas personas durante la jornada laboral.

12. Para ello se estableció un Fondo de Infraestructura de Cuidados que asciende al 8,5% del presupuesto anual y comprende, además de los Centros de desarrollo infantil, la ampliación de la Red Federal de Infraestructura Sanitaria, Centros Territoriales Integrales de Políticas de Género y Diversidad, Espacios para las Juventudes y para las Personas Mayores.

13. El programa cuenta como principales antecedentes con la Ley N.º 26.233/07 de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil y con el Plan Nacional de Primera Infancia, bajo la órbita de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF).

dios mediante la modalidad de beca por asistente para solventar los gastos de funcionamiento, quedando a cargo del gobierno local el financiamiento de quienes trabajan en los centros (Resolución 59/2021 MOP). Sin embargo, cuando se analiza la regulación relacionada tanto a los Centros de Desarrollo Infantil como a otros que se enmarcan en políticas similares, puede advertirse cómo la remuneración a las cuidadoras que trabajan en este tipo de espacios no es un aspecto generalmente contemplado en los programas (Fournier, 2022). En el proyecto de ley del Sistema Integral de Políticas de Cuidados de Argentina - "Cuidar en Igualdad", se explicita la necesidad de que los convenios entre el Estado y los espacios de cuidados comunitarios contemplen recursos para la remuneración de sus trabajadoras, sin embargo no se fija ningún parámetro que pueda tomarse de referencia (por ejemplo, en relación con el salario mínimo, vital y móvil)¹⁴.

Además de las relacionadas con el tiempo y el servicio, las políticas de cuidados pueden consistir en prestaciones dinerarias que "reconocen que hay personas, generalmente mujeres, que no están en el mercado laboral por estar dedicadas a cuidar y que esa tarea de cuidado debe darles acceso a una remuneración o a derechos sociales" (Batthyány, 2015: 17). Tomando esta definición, distinguiremos estas prestaciones en dos subtipos: dinero para cuidar y dinero por cuidar. Entre el primer tipo de prestaciones, pueden mencionarse determinados bonos extraordinarios otorgados a titulares de la Asignación Universal por Hijo o Hija o de la Tarjeta Alimentar¹⁵, así como el subsidio para la contratación de personal auxiliar domiciliario para personas adultas mayores del PAMI. En relación a las que otorgan dinero como contraprestación por cuidar, en el ámbito familiar puede reconocerse de manera indirecta el Programa para el Reconocimiento de aportes por tareas de cuidado. El mismo parte de reconocer que existe una brecha de años de aportes entre varones y mujeres producto de las entradas y salidas al mercado de trabajo generada por la desigual distribución del cuidado, por lo que está orientado a mujeres madres que no reúnen los 30 años requeridos para jubilarse (entre aportes, excedencia y moratorias), reconociendo determinada cantidad de años en función de la carga estimada de trabajo de cuidado. Al reconocer que ese trabajo existió se habilita el acceso a la jubilación, por lo que podría considerar-



14. Proyecto de Ley para la creación de un Sistema Integral de Políticas de Cuidados de Argentina. Recuperado de <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2022/PDF2022/TP2022/0008-PE-2022.pdf>

15. Este tipo de programas de transferencia de ingresos orientados a la cobertura de las necesidades de niños, niñas y adolescentes, en cuya normativa se prioriza el cobro por parte de la madre, adquieren particular relevancia en función de los altos endeudamientos de mujeres de sectores populares que tienen como origen los gastos vinculados al cuidado (Fournier y Cascardo, 2022).

se como una remuneración por el trabajo realizado. Estas prestaciones de dinero por cuidar pueden asimilarse a la retribución por el trabajo de cuidado –o en términos de OIT, la recompensa por el trabajo–. Allí consideramos de particular relevancia el trabajo realizado en otro de los vértices del diamante: el sector comunitario, el cual se apoya para remunerar su trabajo en políticas que, entendemos, trascienden al cuidado.

Las políticas de ingreso y su impacto en quienes cuidan

Como se introdujo previamente, si bien el sector de cuidados comunitarios es reconocido e impulsado por diferentes políticas, la remuneración a quienes cuidan en ese ámbito muchas veces no es contemplada en los programas. Esta retribución al trabajo suele provenir (aunque no en su totalidad y de manera insuficiente) de otras políticas, entre las que se puede mencionar el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local Potenciar Trabajo (Fournier y Cascardo, 2022).

El Potenciar Trabajo fue creado con el objetivo de contribuir a mejoras de empleabilidad de la población mediante la promoción de propuestas productivas y de generación de ingresos para personas en situación de vulnerabilidad social. Para ello, prevé la implementación del salario social complementario (correspondiente al 50% de un salario mínimo, vital y móvil) de manera individual. Como contraprestación, las personas destinatarias deben participar en alguna de las tres líneas de actividades del programa: terminalidad educativa, proyectos sociolaborales y proyectos sociocomunitarios. En esta última línea, se inscribe la participación en los espacios comunitarios de cuidado, que constituye una novedad en relación a los programas anteriores de los que el Potenciar Trabajo es continuación.

Aunque la incorporación del trabajo en proyectos sociocomunitarios de cuidado entre sus contraprestaciones representa un aspecto novedoso y que denota la adopción de una perspectiva de género antes ausente, el Potenciar Trabajo no fue pensado específicamente como política para el cuidado¹⁶, sino



16. El Potenciar Trabajo fue creado a partir de la Resolución 121/2020 del Ministerio de Desarrollo Social que en su artículo 3º transfiere a este programa a las personas destinatarias de los programas anteriores Hacemos Futuro y Proyectos productivos comunitarios, que a su vez, habían sido transferidas a esos programas por el Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja (mediante la Resolución N° 96/2018). Incluso Ellas Hacen (línea programática del Argentina Trabaja destinada específicamente a mujeres) no tenía prevista en su formulación estrategias para el abordaje del cuidado de las personas a cargo de las destinatarias (Arcidiácono y Bermúdez, 2018).

que se orientó a sectores en situación de vulnerabilidad social. Cabe preguntarse, por lo tanto, cómo es la composición sexo-genérica de estos sectores.

Según la información relevada por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC referida a la distribución del ingreso, el decil de menores ingresos de la población se encuentra conformado en un 65% por mujeres (cifra que, con pequeñas variaciones, se mantiene constante para los últimos tres años). Es por ello que las políticas de ingresos destinadas a los sectores más postergados tienen como principales destinatarias a mujeres. A su vez, en dicho decil se encuentra una diferencia en la fuente de ingresos entre varones y mujeres: mientras los ingresos laborales representan para los varones un 66,1% de sus ingresos totales, en las mujeres este porcentaje sólo llega al 42,5%, constituyendo los ingresos no laborales (dentro de los que se encuentran aquellos provenientes de políticas redistributivas) un 57,5%.

Otro ejemplo de este tipo de programas puede encontrarse en el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Esta medida de carácter excepcional fue impulsada en el contexto de la pandemia de COVID-19 para asistir a los sectores que, ante la recesión producida por el aislamiento social, preventivo y obligatorio, vieron limitados sus ingresos, con riesgo de agravar las situaciones de desigualdad y pobreza preexistentes. El IFE consistió en tres pagos de 10.000 pesos¹⁷ cada uno y, en caso de que fuese solicitado por más de un integrante del hogar, priorizó a las mujeres. Por esta razón, de sus casi nueve millones de personas destinatarias un 55,7% fueron mujeres.

Si además de la distribución del ingreso, se observan las diferencias en el mercado de trabajo, donde la tasa de ocupación de mujeres es 21,1 puntos porcentuales menor que la de los varones (INDEC), puede comprenderse también la información del Registro Nacional de la Economía Popular (RENATEP, 2022) ya que un 58% está compuesto por mujeres. A su vez, la rama de servicios sociocomunitarios concentra el 27,7% de esas inscripciones (es la segunda en magnitud, luego de servicios personales que representan un 35%)¹⁸. El trabajo en comedores y merenderos¹⁹ es la principal ocupación de

■
17. Equivalente a USD 150 según tipo de cambio oficial del BCRA al último día del mes del primer pago (abril 2020).

18. En relación con las ocupaciones, las principales son trabajo en comedores y merenderos y servicios de limpieza, con un 26,2% y 11,4% respectivamente, presentándose también una mayor presencia de mujeres en estas ramas en comparación con otras (como construcción, transporte, reparaciones, donde la tasa de feminidad orbita el 10%).

19. Se estima que un 25% de la población del país se alimenta a partir de dichos espacios u otras instancias institucionales de asistencia (Stein, 2020).

esta rama, representado con un 64,8%, y se organiza principalmente (61,8%) de manera comunitaria o social.

En relación con los ingresos de esta población –marcadamente feminizada hasta alcanzar las mujeres un 63,3% del total del RENATEP–, solamente un 28,3% de las personas del registro son beneficiarias del Programa Potenciar Trabajo. El trabajo en el sector sociocomunitario se constituye como la principal rama de actividad, con más de la mitad de las inscripciones (un 50,2%) y el trabajo en comedores y merenderos, resulta la principal ocupación, con un 48,5% del total. La mayor presencia de los trabajos sociocomunitarios –principalmente, los vinculados a la alimentación– entre las personas destinatarias del Potenciar Trabajo en relación al registro general es atribuida al reconocimiento de los trabajos de cuidado según RENATEP.

Esto permite afirmar que, aunque no fue concebido específicamente como una política de cuidado, el Potenciar Trabajo es utilizado en la práctica como instrumento para remunerar esas tareas. Este rasgo de su implementación puede también atribuirse a la mediación de las organizaciones de la economía popular, espacios donde el cuidado fue adquiriendo cada vez mayores niveles de politicidad. Esta particularidad resultó en diversas estrategias que privilegiaron el abordaje comunitario de los trabajos de cuidados (Campana y Rossi, 2023), lo que invita a profundizar las políticas de redistribución de ingresos con impacto en el sector.

Los cuidados en los sectores populares: algunas aproximaciones desde los barrios populares

Pensar en políticas que no fueron diseñadas para dar respuesta específicamente a los cuidados pero que indirectamente tienen un impacto en el mismo nos lleva también a abordar las políticas destinadas a la urbanización de los barrios populares. Cuidar en un contexto donde no están garantizados determinados derechos difiere a hacerlo cuando las necesidades básicas de una comunidad están satisfechas.

En Argentina, existen actualmente 5.687 barrios populares reconocidos. Se trata de barrios que, construidos a partir de diferentes estrategias de ocupación del suelo, exhiben todos ellos, aunque en diferentes grados, niveles considerables de precariedad y hacinamiento, déficit en el acceso formal a los servicios básicos y situaciones de irregularidad dominial en la tenencia del suelo: más de la mitad de sus habitantes no cuenta con título de propiedad, ni

acceso regular a los servicios básicos.

El Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), dependiente de la Secretaría de Integración SocioUrbana (SISU) del Ministerio de Desarrollo Social de Nación, fue creado con el objeto de regularizar la situación dominial de los barrios populares relevados inicialmente, así como de avanzar en su urbanización. Su decreto de creación ya mencionaba que “la precariedad en la tenencia del suelo incide negativamente en la calidad de vida de las personas, limitando el acceso a la infraestructura y a los servicios públicos” (Decreto 358/2017).

En este sentido es que interesa pensar cómo políticas que no son exclusivamente pensadas en clave de cuidados tienen un impacto en los mismos al analizar en clave interseccional las desigualdades de género. En un análisis en clave interseccional de este último tipo acerca de las desigualdades de género, el Observatorio de Género y Políticas Públicas (OGYPP) informaba que, en 2020, sólo tres de cada diez mujeres que viven en barrios populares tenían un trabajo con ingreso, mientras que entre los varones esta relación es de siete cada diez. Esta brecha de empleo de cuarenta puntos porcentuales duplica a la existente en promedio entre las mujeres y varones relevados por la encuesta permanente de hogares (EPH) del INDEC, ubicada en torno a los veinte puntos porcentuales. Este aspecto permite ver cómo el género se intersecciona con otros vectores de discriminación, ampliándose de este modo la desigualdad de género a partir de la desigualdad social. En relación con el trabajo de cuidados no remunerados, si se observan los resultados de las encuestas de uso del tiempo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, también puede advertirse una relación inversa entre la carga de estos trabajos y el nivel de ingresos: mientras que el quintil más alto (es decir, el 20% de mayores ingresos) reporta 3,18 horas diarias de trabajo no remunerado, para el quintil de menores ingresos, el tiempo dedicado a estas tareas asciende a 7,07 horas (DGEyC, 2016).

Recientemente, se publicaron los resultados preliminares del Relevamiento sobre Condiciones Socioeconómicas y Uso del Tiempo de las Mujeres y Personas Travestis-trans en Barrios Populares, realizado por el Observatorio de Géneros y Políticas Públicas²⁰. La decisión de llevar adelante un relevamiento específico en los barrios populares sobre usos de tiempo es revelador al visibilizar las diferencias entre cuidar en general comparado a cuidar en el



20. Dicho relevamiento se realizó en el marco de un convenio con la Secretaría de Integración Sociourbana.

contexto de un barrio popular. A su vez, considerando que en el 63,7% de los hogares de barrios populares la responsable de hogar es una mujer (OGyPP, 2020), la centralidad de los cuidados a la hora de llevar adelante un proceso de urbanización adquiere particular relevancia. No obstante de ello y del impacto de género de estas políticas, al observar las partidas presupuestarias de la Secretaría se advierte que las mismas no se encuentran clasificadas como políticas con perspectiva de género.

Entre los principales hallazgos de dicho relevamiento se encuentra que la diferencia del tiempo destinado al trabajo no remunerado por las mujeres de los barrios populares casi duplica a la media informada en la Encuesta Nacional de Usos del Tiempo (ENUT, 2021) realizada por el INDEC. Medido según tiempo con simultaneidad de tareas, la carga de estos trabajos es de 12,24 horas en los barrios populares frente a 6,31 horas que dedican en promedio las mujeres de los aglomerados relevados por la ENUT-INDEC. Medido según tiempo sin simultaneidad de tareas, la dedicación es de 8,31 horas y 4,49 horas respectivamente. Dentro de esta categoría, se incluyen el trabajo doméstico no pago, el trabajo de cuidado a miembros del hogar y el trabajo de apoyo a otros hogares (familiares y no familiares), para la comunidad y voluntario.

En consonancia con lo señalado en el apartado anterior en relación a la feminización de la economía popular, un 53% de las entrevistadas trabaja en ese sector; el empleo asalariado registrado en cambio solamente alcanza al 6,7%. Además, dentro de los barrios populares la participación de las mujeres en espacios sociocomunitarios alcanza un 23%, superando en más de diez puntos porcentuales lo reportado por la ENUT-INDEC para el total de las mujeres de su muestra en lo que refiere a trabajo no remunerado para otros hogares, para la comunidad y voluntario. Dentro de los barrios populares, esta participación, casi en su totalidad (85%), es realizada en ollas y comedores. Por otro lado, si se considera que en más de la mitad de los hogares relevados (54,4%) los ingresos no alcanzan para cubrir la canasta básica de una sola persona, estos espacios que garantizan el acceso a la alimentación cobran particular relevancia.

En relación al hábitat, la mitad de las mujeres reportó malas condiciones de saneamiento en la vivienda, lo que sumado a las condiciones estructurales de los barrios populares –como la mayor distancia a centros de salud o escuelas– permitiría proponer una hipótesis acerca del mayor tiempo destinado a las tareas de cuidado no remuneradas. Otro aspecto que amplía la carga de trabajos de cuidados, específicamente en lo que refiere a

su gestión, es la insuficiencia de los organismos públicos en las cercanías de los territorios; en muchos casos, las personas relevadas aseguraron que para terminar sus trámites en reparticiones públicas debieron asistir más de una vez a los lugares de atención. Los trámites más mencionados fueron aquellos realizados en la ANSES, seguidos por los vinculados a la salud (como controles, aptos médicos, etc.). El tiempo destinado a estos trámites se intensifica en el 22,49% que tiene como mínimo diez cuadras a una parada de colectivo. Estos datos permiten comprender cómo el déficit en las condiciones de hábitat amplía el trabajo de cuidado.

En este sentido es que programas como Mi Pieza, también implementado desde la SISU, tienen un impacto significativo en la disminución del trabajo no remunerado asociado al mantenimiento, aseo y acondicionamiento del hogar. Se trata de una política integral para la integración social y urbana de los territorios para que mujeres que viven en barrios populares puedan realizar arreglos, mejoramientos y ampliaciones de sus viviendas. Un informe reciente del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la UCA demostró que el programa mejoró las condiciones habitacionales y sanitarias de más de 170.000 familias de barrios populares. El 80% de las beneficiarias reportó mejorías en la privacidad dentro de su hogar, y en salud, entre otras. Esta política facilita el acceso a un subsidio para mejoramientos habitacionales en sectores que, por sus bajos ingresos, no tienen posibilidad de acceder a créditos²¹. El 49,4% de las mujeres beneficiarias declararon que viven en condiciones de hacinamiento crítico, es decir que tres o más personas conviven en un mismo ambiente. El 29,4% lo hace en lugares donde viven entre dos y tres personas por ambiente. La mejora de las condiciones edilicias y de hacinamiento crítico existentes en los barrios populares impactan directamente en la calidad de vida. Desde una perspectiva integral, por lo tanto, el hábitat se refiere a la vivienda pero también al acceso a todos los derechos que posibilitan la sostenibilidad de la vida.



21. Sobre este aspecto, resulta pertinente retomar los hallazgos de otro trabajo que señaló que las mejorías en la vivienda se constituyeron como la principal causa de endeudamiento previa a la pandemia en un grupo de mujeres de sectores populares (Fournier y Cascardo, 2022).

Reflexiones sobre las políticas y los cuidados

Hablar de economía del cuidado implica poner de manifiesto la relación entre la gestión y resolución de las necesidades de cuidado y el funcionamiento del sistema económico. En este trabajo nos propusimos, a partir de la caracterización de las diferentes políticas específicas de cuidado, ampliar la mirada para incorporar también a aquellas políticas que impactan en él de manera más indirecta.

En relación con las políticas específicas de cuidado, según la clasificación que hicimos al inicio en la que distinguimos precondiciones, gestión y cuidados directos, puede afirmarse que muchas de las políticas se encuentran orientadas a estos últimos. También cabe señalar que las políticas de tiempo tienen un alcance limitado al estar determinado su acceso por la condición de trabajador o trabajadora formal. Por esta razón, toman particular relevancia aquellas que buscan universalizar el acceso al derecho al cuidado, como las de servicio y, en particular, las vinculadas a los espacios comunitarios de cuidado. Sin embargo, muchas veces, las trabajadoras de estos espacios no son alcanzadas por esas políticas y para ver retribuido su trabajo recurren a políticas que exceden al cuidado y que, en cambio, tienen como objetivo la inclusión laboral, mediante la redistribución de ingresos.

Las políticas que destinan recursos a los sectores de menos ingresos tienen como principales destinatarias a mujeres y diversidades, por ser mayoría en estos sectores, y de modo indirecto impactan en el cuidado. En este trabajo, nos centramos en aquellas que abordan la integración sociourbana, presentamos resultados que permiten cuantificar la ampliación de la carga de estos trabajos como producto de las deficiencias de hábitat. Esto nos permite pensar en la dimensión feminista de la redistribución, al posibilitar que quienes cuidan cuenten con espacios adecuados, medios de transporte que disminuyan las distancias desde los barrios populares o reduzcan los tiempos de gestión que implica el acceso a derechos.

Más allá del hábitat, la redistribución es, en definitiva, lo que permite a las mujeres y diversidades de los sectores populares afrontar el cuidado con todo lo que ello implica. Estas políticas permitirán avanzar hacia sociedades más justas, que pongan en el centro los cuidados y permitan la sostenibilidad de la vida.

Referencias bibliográficas

Administración Nacional de la Seguridad Social [ANSES] (2022). Impacto de las brechas de género en el acceso al derecho a la seguridad social. Serie de Estudios de la seguridad social.

Aguirre, R., Batthyány, K., Genta, N. y Perrotta, V. (2014). Los cuidados en la agenda de investigación y en las políticas públicas en Uruguay. Íconos. *Revista de Ciencias Sociales*, pp. 43-60.

Arcidiácono, P. y Bermúdez, A. (2018). "Ellas hacen". Programas sociales y exigencias a las mujeres en Argentina. *Revista Estudios Feministas*, 26(2).

Batthyány, K. (2015). *Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales*. Santiago: CEPAL.

Batthyány, K. (2021). *Políticas del cuidado*. Buenos Aires - Ciudad de México: CLACSO - UAM.

Campana, J. y Rossi Lashayas, A. (2023). *Organización del cuidado en la economía popular. El trabajo sociocomunitario y su vinculación con políticas públicas en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Argentina. Buenos Aires: Fundación Friedrich Eber.

Cascardo, F. y Mutuberría, V. (2023). Cuidados y seguridad social: el trabajo autogestivo desde una mirada de géneros. Mimeo.

CEPAL (2010). Panorama Social de América Latina 2009. Santiago: CEPAL.

Decisión Administrativa 1745/2020. Creación de Mesa interministerial de políticas de cuidado. Publicada en el Boletín Oficial del 24-Sep-2020

Dirección de Economía, Igualdad y Género - Ministerio de Economía (2020a). Los cuidados, un sector económico estratégico. Medición del aporte del Trabajo doméstico y de cuidados no remunerado al Producto Interno Bruto.

Dirección de Economía, Igualdad y Género - Ministerio de Economía [DElyG-MECON]. (2020b). Presupuesto 2021: primer presupuesto con Perspectiva de Género y Diversidad. Una herramienta de transformación para cerrar brechas de desigualdad.

Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2016). Encuesta sobre Uso del Tiempo en la Ciudad de Buenos Aires.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar.* Valencia: Alfons el Magnánim.

Fournier, M. (2022). *Taxonomía del trabajo del cuidado comunitario.* Buenos Aires: Oficina de país de la OIT para la Argentina.

Fournier, M. y Cascardo, F. (2022). Deudas, cuidados y vulnerabilidad: el caso de las organizaciones comunitarias y los espacios asociativos de cuidado en la Argentina. Santiago: CEPAL.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2022). Informe técnico. Vol. 6, 241. Evolución de la distribución del ingreso (EPH).

(2020). Estudio sobre el impacto de la COVID-19 en los hogares del Gran Buenos Aires. Segundo informe de resultados.

(2022). Informe técnico. Vol. 7, nº 55. Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH).

Mesa interministerial de Políticas de cuidado. (2021). 100 acciones en materia de cuidados (2020-2021).

(2022). 2º informe anual (2021-2022)

Observatorio de Géneros y Políticas Públicas. (2020). Desigualdad social y desigualdad de género. Radiografía de los barrios populares en la Argentina actual.

Observatorio de Géneros y Políticas Públicas y Secretaría de Integración SocioUrbana del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2023).

Relevamiento sobre condiciones socioeconómicas y uso del tiempo de las mujeres y personas travestis-trans de barrios populares.

OIT. (2018). El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente. Ginebra: OIT.

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

Razavi, S. (2007). The Political and Social Economy of Care in a Development Context. Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options. Ginebra: UNRISD.

Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (2022). Principales características de la economía popular registrada.

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

Stein, N. (2020). Economía social y estado para enfrentar la emergencia alimentaria y la pandemia. La co-gestión de los circuitos de producción y distribución de alimentos, en Álvarez, J. F. y Marcuello, C. (dirs.). *Experiencias Emergentes de la Economía Social*, OIBESCOOP, pp. 344-372.

EJE 03

¿Dónde se cuida? Espacios y territorios

Espacios comunitarios de cuidados en el Gran Buenos Aires: un entramado público-social basado en el trabajo femenino

Marisa Fournier¹ y Adriana Rofman²

1. Introducción

La participación activa de la sociedad civil argentina en la organización social de los cuidados resume una trayectoria histórica de compromiso con las problemáticas sociales, sobre todo, en el universo de las infancias. Las organizaciones socioterritoriales funcionan como nodos clave de una red territorial que brinda servicios e incide en la agenda pública en este campo. Buena parte de estas organizaciones son entidades comunitarias, de base territorial, de pequeña escala y cobertura, y no siempre formalizadas institucionalmente. Desde una perspectiva integral, se evidencia que la organización social de los cuidados, el conjunto de instituciones que ofrecen servicios de cuidados, articula, de manera relativamente fragmentada, el trabajo de las familias, la oferta estatal y del mercado, y las acciones comunitarias desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil. Esta estructura es, en buena medida, la base de la reproducción de la vida y de la producción de la ciudad en el Gran Buenos Aires, tanto en el proceso histórico de su urbanización como en la realidad de nuestros días. En este sentido, conocer en profundidad, y a escala de las dimensiones del fenómeno, la magnitud y características del aporte que realiza la sociedad civil de base comunitaria en el ámbito de los cuidados aparece como un requisito fundamental para valorar y fortalecer su contribución. Si bien, lamentablemente, no existen registros completos y actualizados que permitan elaborar una caracterización exhaustiva de este universo, en este artículo se intentará dar cuenta de los rasgos fundamentales,



1. Socióloga con estudios de posgrado en Economía Social y en Género. Investigadora-docente adjunta del Área de Política Social del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).

2. Sociólogas, investigadoras-docentes asociadas del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento.

basándonos en algunas fuentes de datos abiertas y en el análisis de algunas experiencias de redes de cuidados de la región.

El texto refiere principalmente al Gran Buenos Aires, puesto que constituye la más importante aglomeración urbana del país, donde se registran las estructuras de desigualdad social más agudas y, por lo tanto, donde cabe encontrar situaciones de vulnerabilidad social más extendidas. Esta región, constituida por una cantidad imprecisa³ de municipios que rodean a la Ciudad de Buenos Aires, está habitada por trece millones de personas en una superficie que ocupa el 0,5% del territorio argentino. Estas cifras dan la pauta de la extrema concentración demográfica y de la densidad poblacional, lo que va acompañado de una condensación similar de la desigualdad social y la pobreza, que se mantiene vigente en el contexto de un sistema estatal de política social y cobertura de cuidados insuficiente. Casi un tercio de esta población son niños y niñas, lo que explica el 54% del índice de dependencia potencial⁴. En síntesis, un panorama de vulnerabilidad social e institucional, que pone a las familias –y dentro de las familias, a las mujeres– ante la necesidad de resolver el cuidado de niños y niñas, de personas mayores y con discapacidad, con sus limitados recursos, recurriendo a los servicios sociocomunitarios o, incluso, en una situación de total desamparo.

Este artículo se propone construir una caracterización del campo socio-comunitario de los cuidados en el Gran Buenos Aires, a partir de los datos disponibles, para poner en evidencia algunas de las cuestiones que están actualmente en debate en este ámbito. Se inicia con una reconstrucción histórica que da cuenta de la creciente importancia de la comunitarización de los cuidados y continúa con la descripción de los contextos socioterritoriales del Gran Buenos Aires, región donde surgen estas iniciativas sociales, para luego avanzar en el detalle de sus condiciones de desarrollo, cobertura, gestión, conformación de género, entre otros aspectos. Esta caracterización sirve de base para las reflexiones que proponemos como cierre, en dos ejes principales: la importancia del entramado público-social como sostén del desarrollo y expansión del ámbito comunitario de los cuidados y una lectura desde la perspectiva de género del trabajo que se desenvuelve en estos espacios.



3. La delimitación del Gran Buenos Aires depende de los criterios que se utilicen para definir su extensión, ya que no existe una demarcación oficial. Para algunos enfoques, como el que utiliza el Instituto Nacional de Estadística y Censos, se compone de 24 municipios, mientras que otras aproximaciones, de base geográfica funcional, lo extienden a 40 municipios. Para más detalles, véase: http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=15630#

4. Cfr.: <http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?p=482>

2. La organización social y política de los cuidados

Los cuidados son una dimensión fundamental de la reproducción de la vida y es condición sine qua non para que ella suceda. Desde el primero hasta el último día, las personas necesitamos ser cuidadas. Esta es una cuestión que nadie pondría en discusión, más aun cuando se trata de grupos poblacionales que requieren de más atención que otros, tales como las infancias, las personas adultas mayores, las personas enfermas, o las que tienen alguna discapacidad que las limita para valerse por sí mismas.

El cuidado es también una actividad que para ser realizada requiere de tiempo, de conocimientos, de recursos materiales, de disposición, de una determinada infraestructura y que puede requerir del uso de tecnologías. En el proceso de cuidar se generan transformaciones tanto materiales (por ejemplo, cuando los insumos usados para cocinar se transforman en comida), como subjetivas (aprendizaje, sostén emocional, vínculos afectivos, etc.). Es decir, el cuidado es un trabajo complejo y multidimensional que se ejerce en el marco de relaciones de proximidad y que requiere de tareas de planificación, control, evaluación o supervisión (Pérez Orozco, 2014). El tiempo de trabajo no remunerado que las mujeres dedican al cuidado de sus familias en el escenario doméstico particular compite con su autonomía económica y con la posibilidad de decidir su inserción en otras esferas de la vida en sociedad. Dicho en otros términos, les resta autonomía personal (Esquivel, Faur y Jelin, 2012; Rodríguez Enríquez, 2015; entre otros).

Este trabajo específico e indispensable para la reproducción de la vida y la reposición de la fuerza laboral está, además, dotado de una fuerte carga moral que ejerce presión sobre las mujeres, en tanto que culturalmente se las asume como “cuidadoras por naturaleza”. Esta carga moral es más fuerte cuando se trata de relaciones parentales, consanguíneas o políticas (madres, suegras, hijas, nueras, hermanas, abuelas, etc.). Pero el carácter de género del trabajo de cuidado presente en el ámbito de la familia se extiende al conjunto de las actividades sociales, económicas, institucionales y políticas, ya que constituye la base fundamental de la división sexual del trabajo y de los estereotipos de género sobre los que se asienta. Se trata de un trabajo que en el ámbito de la familia no se remunera y que en el espacio del mercado suele estar mal remunerado y precarizado.

El rol de los cuidados en la reposición de la fuerza de trabajo hace evidente su carácter económico. En el marco del capitalismo heteropatriarcal, se organiza y legitima de acuerdo con relaciones de poder en las que las mujeres se

encuentran en una situación de subalternidad. La forma en que las sociedades organizan el cuidado incide tanto en el funcionamiento del sistema económico como en la producción y reproducción de las desigualdades sociales y, muy particularmente, de género, siendo estas últimas uno de los nudos críticos de las desigualdades sistémicas.

Respecto de los modos en los que se organiza la provisión de cuidados, Razavi (2007) propone la figura del diamante de cuidados. Se trata de un esquema analítico que ubica a la familia, el Estado, el mercado y la comunidad como los principales polos de provisión de cuidado. Tal como afirma Faur (2009), este marco analítico permite analizar las relaciones entre los diferentes vértices del diamante y evita circunscribirse a uno de ellos. No obstante, sostiene que el esquema del diamante no sería totalmente apropiado para el análisis de la provisión de cuidados en sociedades desiguales y con ofertas de políticas públicas fragmentadas y estratificadas según clases sociales, como sucede en Argentina. Faur propone la noción de “organización social del cuidado”, en referencia a la “configuración que se desarrolla mediante las instituciones que regulan y proveen servicios de cuidado infantil y el modo en que los hogares de distintos niveles socioeconómicos, y sus miembros, se benefician del mismo” (Faur, 2009, p. 266). Más que un diamante, se puede considerar la coexistencia y simultaneidad de varios diamantes. El esquema analítico de Faur es mucho más apropiado para el análisis de las diferentes configuraciones que se dan en el Gran Buenos Aires, donde la desigualdad socioespacial se expresa en barrios con población en situación de pobreza, justamente donde más despliegue de organizaciones comunitarias encontramos.

Este abordaje agrega complejidad y dinamismo al análisis, a la vez que permite visualizar la importancia y características que muestra el sector comunitario o asociativo de cuidados, en estrecha vinculación con la estructura de políticas sociales del Estado, como vía de respuesta a la necesidad que tienen las familias de recibir estos servicios. Como presentamos en este artículo, el entramado comunitario–público de provisión de cuidados asume una relevancia especial en el sostén de la vida y en la dinámica económica del Gran Buenos Aires y pone en evidencia una necesidad estructural, para cuya satisfacción el Estado aporta recursos insuficientes y selectivos.

3. La comunitarización de los cuidados: entramado público-social de base territorial

El cuidado comunitario de base asociativa es uno de los caminos construidos por las mujeres de sectores populares para resolver necesidades significativas relativas a la sostenibilidad de la vida. Opera en territorios donde la oferta estatal de servicios y de equipamiento colectivo es escasa y en los que las familias no cuentan con ingresos suficientes para contratar servicios de cuidado en el mercado. Los espacios comunitarios, desde hace más de treinta años, ocupan un rol central en la provisión de servicios de cuidado en sectores con altos niveles de vulnerabilidad económica ubicados en periferias urbanas densamente pobladas del Gran Buenos Aires.

Las organizaciones sociales de cuidado constituyen una respuesta social, organizativa y popular a necesidades vinculadas con la reproducción actual e intergeneracional de la vida en contextos de alta vulnerabilidad social. Especialmente en territorios con altos niveles de vulnerabilidad económica y social, las organizaciones comunitarias son agentes clave en los arreglos y provisión de cuidados. Son esenciales para la reproducción de la vida y propician el acceso a otros derechos, como alimentación, educación, cultura, salud, protección frente a la violencia institucional y de género, entre otros.

La inscripción territorial de las organizaciones comunitarias y el abordaje de las infancias desde una perspectiva integral impacta en las tareas que esas organizaciones asumen. Los problemas que llevan las niñas, niños o adolescentes suelen ser los problemas presentes en ese territorio del cual las trabajadoras comunitarias son parte. Esta cuestión hace que, sin perder el eje de las tareas fundamentales del centro comunitario, se vayan asumiendo otro tipo de labores que amplían su campo de acción. Uno de los ejemplos más claros es el de los casos de violencia por motivos de género en los hogares de procedencia de las infancias. Desde los centros, se suele acompañar la situación, asesorar a las mujeres u officiar de nodos de articulación con otros actores que atienden esta problemática. Otro ejemplo concreto que suele mencionarse con frecuencia ante los nuevos procesos migratorios es el acompañamiento y asesoramiento para la realización de trámites ligados con la documentación, un elemento central para el acceso a derechos. La atención puesta sobre las infancias y adolescencias va mucho más allá del aporte nutricional o educativo: los centros contribuyen a la resolución de otras necesidades y mutan o se transforman, en la medida en la que se generan cambios en la población que atienden o en los territorios en los que se inscriben. Esta ductilidad es al mismo tiempo un problema y una enorme

virtud. Es un problema, puesto que afecta la estabilización y rutinización de las prácticas, y es una virtud porque permite una adaptabilidad y creatividad inéditas para resolver cuestiones socialmente relevantes.

En estos escenarios de asociatividad territorial se producen nuevas formas de generación y de organización del trabajo. Dicho de otro modo, a partir de la puesta en marcha de asociaciones populares fuertemente feminizadas, que tuvieron y tienen en el centro de su misión la tarea de cuidar colectivamente, se generaron nuevas fuentes de trabajo y un nuevo tipo de trabajo: el trabajo comunitario de cuidado. Es un trabajo que está por fuera de las relaciones salariales o por cuenta propia y del que participan predominantemente mujeres adultas y jóvenes; su naturaleza es comunitaria y surgió en los márgenes del sistema. El trabajo comunitario nace del compromiso territorial para dar respuestas colectivas a las necesidades de vecinos y vecinas. Su existencia es indispensable para la sostenibilidad de la vida y se intensifica en períodos de desempleo y crecimiento de la pobreza.

Junto con todo lo que venimos diciendo, estas organizaciones tienen una funcionalidad política importante en dos sentidos. Por un lado, porque producen lazo social, dan contención, abrigo, alimento y escucha, en tiempos de extrema vulnerabilidad y desconcierto. Juegan un papel estratégico en el sostén vincular, emocional y material, generando algún grado de cohesión social en territorios empobrecidos (Faury Brovelli, 2021). Por otro lado, son una alerta permanente ante el avance de las injusticias y su impacto en la calidad de vida, sobre todo y en primer lugar, de las infancias y de las adolescencias, pero, de una manera más reciente, también de las trabajadoras comunitarias. En este sentido, las mujeres agrupadas en centros comunitarios han puesto a los cuidados como una cuestión social y política. Tal como afirman Fournier y Loritz (2022), "(e)l carácter asociativo de las organizaciones comunitarias ha impactado en la politización de los cuidados, una especie de conciencia sobre los cuidados como algo que involucra al Estado y a la sociedad en su conjunto" (p. 104).

Particularmente en el ámbito del cuidado infantojuvenil, las organizaciones comunitarias son parte del repertorio que tiene a disposición la sociedad para atender necesidades ligadas a la alimentación, la educación y la recreación de las infancias. Una parte de la labor que se realiza en los centros comunitarios complementa los servicios de cuidado provistos por el Estado y por las mujeres dentro de las familias. La falta de ingresos solventes para pagar servicios de cuidado en el mercado, en un escenario en el que la provisión estatal es escasa e insuficiente, impacta en la familiarización de los cuidados

—y la consecuente sobrecarga de trabajo en las mujeres (madres, tías, abuelas, vecinas, hermanas mayores)— y en su comunitarización. En este sentido, las organizaciones comunitarias tienen un fuerte impacto en la desfamiliarización y desmercantilización de los cuidados (Fournier, 2017). Ellas brindan una plataforma para el desarrollo de la autonomía de las mujeres madres, que dejan a sus hijas e hijos en las organizaciones comunitarias y, de este modo, pueden contar con el tiempo necesario para desplegarse en otros ámbitos, para el trabajo remunerado y actividades de desarrollo personal.

La comunitarización de los cuidados surge y se sustenta en el cruce entre la autoorganización popular y el complejo fragmentado de políticas sociales. Se trata de un entrelazamiento dinámico entre políticas sociales y procesos de organización comunitaria a nivel territorial.

Las iniciativas de gestión comunitaria surgen en el marco de relaciones de proximidad y de la voluntad de reunirse con otras personas para construir y resolver cuestiones comunes. Tal como afirma Federici (2020), “(l)a communalización es la voluntad de dedicar mucho tiempo al trabajo de cooperar, debatir, negociar y aprender a llevar los conflictos y desacuerdos. Pero sólo de este modo se puede construir una comunidad en la que las personas comprendan que la interdependencia es esencial” (p. 149).

Las asociaciones comunitarias son uno de los sectores que integran el amplio y disímil campo de la sociedad civil. Como muestran algunos estudios y publicaciones recientes (Rofman, 2019; Rosa et al., 2022), se trata de un universo diversificado, heterogéneo y de difícil clasificación.

Son espacios en los que las personas se asocian para llevar adelante causas compartidas por el grupo, pero que afectan o inciden en colectivos más amplios, es decir, tienen una orientación pública. Un universo de manifestaciones sociales diversas que se corporizan en organizaciones sociales, en demandas articuladas, en formas de comunicación establecidas; es decir, en un conjunto de expresiones colectivas que vehiculan necesidades, problemas e iniciativas del ámbito privado hacia el espacio público. Presentan distintas formas institucionales y diferentes niveles de autonomía.

En el ámbito que nos ocupa, predominan las organizaciones sociales populares y de base territorial, agrupaciones que surgen como producto de la articulación entre personas e iniciativas nacidas desde los sectores populares, que se nuclean a partir de relaciones de proximidad y en torno a problemáticas vinculadas a las condiciones del entorno territorial. En el Gran Buenos Aires,

encontramos una multitud de agrupaciones solidarias, formadas por vecinos y vecinas para atender necesidades o problemas sociales, habitacionales, o ambientales del barrio.

Las organizaciones comunitarias de cuidado, en especial las que se ocupan de la atención y educación de niños, niñas y jóvenes, constituyen el segmento más significativo de este universo (Campana, 2022). Tal como afirma Fournier (2022) comparten, además, una serie de rasgos que permiten delimitar un campo de acción sustantivo, tal como se detalla a continuación.

La territorialidad como un elemento central que da sustento, entidad e identidad a este tipo de asociaciones: nos referimos a una cuestión que excede la dimensión físicogeográfica. La territorialidad de las organizaciones refiere tanto al lugar físico como a la historia vivida por sus integrantes. El territorio es más bien un espacio de intersección, un punto de anclaje y de referencia, de encuentro y de vínculos afectivos, de recorridos compartidos en el proceso de configuración de la organización. Ello aparece tanto en la identificación de los problemas –falta de transporte, las calles en mal estado, jóvenes en situación de riesgo–, como en instancias de celebración compartida, como, por ejemplo, la inauguración de un club de barrio. En este sentido, son organizaciones de base territorial.

El género y la clase social: la mayoría de las personas que integran las organizaciones comunitarias de cuidado son mujeres. Este segundo atributo entraña con la división sexual del trabajo propia de las sociedades heteronormadas, en las que los cuidados se consideran como algo propio de las mujeres. El otro factor constitutivo es el de clase, ya que son predominantemente mujeres de sectores populares. Quienes brindan cuidados en este tipo de organizaciones comunitarias suelen compartir la situación socioeconómica de las familias que son destinatarias de los servicios de cuidado, característica propia de las organizaciones populares de base.

La autogestión deliberativa: en este tipo de asociaciones, la deliberación forma parte de un modo de hacer, una forma de planificar y también de construir poder y autoridad. La noción de autogestión deliberativa contiene, entonces, dos atributos. Por un lado, refiere a la responsabilidad y la autonomía relativa que tienen en la gestión de recursos y en la planificación de actividades. Por otro lado, refiere al modo en el que se toman las decisiones, se procesan los conflictos y se construye autoridad. Se trata de una modalidad de gestión que combina liderazgo con deliberación, lo que constituye un modelo de gestión innovador y desafiante.

El compromiso social: resulta difícil comprender la permanencia en el tiempo de las organizaciones comunitarias de cuidado infantil sin considerar este atributo sustantivo y de difícil medición. Se trata de un elemento vital que amalgama las voluntades individuales, aun en el marco de condiciones de trabajo inestables, como veremos más adelante.

La gestión comunitaria de recursos y de políticas: la sostenibilidad institucional de las organizaciones comunitarias de cuidado infantil depende centralmente de los ingresos provenientes de programas sociales estatales. Sin ellos, no podrían funcionar. Los recursos que obtienen son distribuidos en la organización en función de los requerimientos propios de las políticas, tamizados y adaptados a las necesidades propias de la organización.

En síntesis, el cuidado comunitario de base asociativa y territorial es uno de los caminos construidos desde las mujeres de sectores populares para resolver necesidades significativas relativas a la sostenibilidad de la vida. Son espacios colectivos territorializados, integrados predominantemente por mujeres –con poca participación masculina– que asumieron los cuidados como una cuestión de responsabilidad común. Son actores importantes que integran tramas territoriales en donde la garantía de derechos de ciudadanía en general y de las infancias y las mujeres enfrentan aún notables déficits.

Sin embargo, en un contexto de alta vulnerabilidad, los recursos provenientes del Estado son fundamentales para el funcionamiento cotidiano y sistemático de estas asociaciones, según un esquema de sostenimiento económico basado fundamentalmente en la oferta de políticas sociales diversas (Faur y Brovelli, 2021). El financiamiento del trabajo de los espacios comunitarios se inscribe en las lógicas de implementación local de un abanico amplio de programas sociales, principalmente en el campo de la política alimentaria y de atención de las infancias, pero también incluye programas de economía social, de prevención de adicciones, de salud, de género, etc.

Las políticas sociales del Estado impactan de un modo sustancial en la sostenibilidad institucional de las organizaciones, en la calidad de los servicios que brindan y en la calidad de vida de las trabajadoras comunitarias. Por eso, es muy importante comprender la articulación que se da entre las políticas y las organizaciones en la configuración específica de la organización social y territorial del cuidado.

En este sentido, cabe afirmar que la organización social de los cuidados en el Gran Buenos Aires constituye un entramado público-social que relaciona

iniciativas, recursos y compromisos de base comunitaria con un sistema de financiamiento y regulación estatal, originado en un abanico de políticas sociales de distinto nivel de gobierno.

4. El universo de los espacios comunitarios de cuidados en el Gran Buenos Aires

Para comprender el desarrollo que ha tenido en las últimas décadas el universo de los espacios sociocomunitarios de cuidados en el Gran Buenos Aires, resulta clave ubicar este proceso en el marco de la historia de urbanización de la región y en las condiciones socioeconómicas y político-territoriales que configuran el panorama actual. Los centros comunitarios de cuidado constituyen una porción muy significativa de la sociedad civil organizada de base popular en estos territorios, de donde se desprende la relevancia de analizar tanto el contexto socioterritorial en el que actúan las organizaciones dedicadas al cuidado, como también el papel que han jugado en la configuración de las condiciones actuales y en el despliegue de las políticas públicas de cuidados.

El universo asociativo de base popular de esta región conforma una trama extensa y densa de pequeñas organizaciones de base, de clara inscripción territorial, a la vez que estrechamente ligada con los organismos estatales y las políticas públicas. Esta descripción es el resultado de un proceso de larga data, puesto que la urbanización del Gran Buenos Aires, a mediados del siglo pasado, ha sido mayormente producto de una dinámica de autoconstrucción, en la que los pobladores no sólo fueron edificando sus propias viviendas sino también construyendo ciudad. En este sentido, el desarrollo de los servicios e infraestructura urbanos y sociales constituye una construcción colectiva, donde confluyeron una importante inversión de esfuerzo mutuo asociativo, en compleja y variable interacción con el Estado en sus tres niveles: nacional, provincial y municipal.

La centralidad de este entramado intersectorial y el protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil de base territorial en el desarrollo de las estructuras que permitieron a los nuevos habitantes de las localidades metropolitanas integrarse en la vida urbana se han mantenido y fortalecido a lo largo de las décadas siguientes. En especial a partir de los años noventa, cuando el deterioro económico producto de las políticas neoliberales llevó al incremento de la desocupación y la pobreza, este tejido asociativo retomó el papel histórico en la producción de alternativas solidarias para responder a las necesidades básicas. A partir de esos años, el crecimiento de este ámbito

ha seguido su marcha, expandiéndose a campos más diversos y generando iniciativas más integrales.

La historia de las organizaciones comunitarias de cuidados cobra sentido en este contexto. La mayoría de los centros nace a partir de la iniciativa de un grupo de vecinas, puesto que eran mayoritariamente mujeres, con el propósito urgente de asegurar la alimentación en momentos de aguda crisis social y económica. Comienzan como un comedor comunitario que, apelando a donaciones particulares y a subsidios estatales, permite a sus propias familias contar con alguna comida diaria. A poco de andar, estos espacios fueron ampliando sus servicios, particularmente hacia el cuidado de niñas y niños pequeños, un servicio crítico para un contexto en el cual el empleo femenino como trabajadoras domésticas constituía la fuente principal de ingresos de muchas familias de sectores populares.

Pronto se hace evidente que la atención de las necesidades de crianza y educación de las infancias no se reduce a la alimentación y cuidado a cargo de las "madres cuidadoras", como se llamaba en esos tiempos a las mujeres responsables de estos centros, y estos espacios van paulatinamente incorporando otras actividades, complejizando el trabajo y profesionalizando la tarea. Se desarrollan, así, ofertas de acompañamiento para quienes asistían a la escuela, como apoyo escolar, actividades recreativas, o espacios de encuentro para adolescentes y jóvenes. Del mismo modo, aparecen ámbitos de reunión para adultos mayores.

Esta creciente diversificación del campo de acción está impulsada, en buena parte, por la paralela ampliación de la política social, que ha ido extendiendo su agenda de cuidados, a la vez que fortaleciendo los entramados de implementación local. En estas estructuras de provisión de servicios de cuidados, las organizaciones de base territorial intervienen como las responsables de la "última milla" de la gestión.

En síntesis, la transformación de este universo de comedores comunitarios en centros de cuidado infantil sucede en el marco de una relación estrecha establecida desde entonces entre esta trama organizativa de base territorial y las políticas sociales, creando así un entramado público-social que continúa hasta la actualidad.

Por otro lado, la consolidación de este entramado asociativo de cuidados se explica, en buena medida, por las condiciones sociales que marcan la vida cotidiana en el Gran Buenos Aires. Un mercado de trabajo crecientemente

informal da por resultado que un tercio de los trabajadores no cuente con cobertura social ni derechos laborales, lo que a su vez explica, en buena medida, que en el 2022 el 42% de la población de la región se ubique bajo la línea de pobreza. Esta situación se vuelve más aguda en los barrios populares, donde surge la mayoría de los espacios sociocomunitarios, territorios donde predomina la informalidad laboral o la falta de empleo, condiciones habitacionales deficitarias y una alta proporción de niños, niñas y adolescentes⁵.

La pobreza no sólo consiste en malas condiciones de vida y bajos ingresos de las familias, sino también en territorios marcados por la escasez de infraestructura y servicios públicos que atiendan las necesidades sociales de una población que tiene limitaciones para adquirirlos en el mercado. Ello se hace evidente en la oferta de servicios educativos: los datos disponibles muestran que para el 93% de los barrios populares la escuela más cercana –inicial, primaria o media– se encuentra a un kilómetro de distancia, como mínimo⁶. La provisión estatal gratuita de servicios de cuidado es, evidentemente, muy restringida en estos territorios, y la expansión de las iniciativas comunitarias guarda estrecha relación con este déficit. De este modo, el rol de estas asociaciones de cuidado es fundamental y no transitorio, y muchas de ellas ya llevan varias décadas de trabajo sostenido.

Si bien resulta imposible calcular con precisión las dimensiones del universo asociativo dedicado a los cuidados, ya que no contamos con registros o bases de datos completas, algunas fuentes ofrecen informaciones que pueden contribuir a una estimación.

Un relevamiento de la iniciativa Territorios en Acción⁷, por ejemplo, indica que los cuidados constituyen el campo de acción más extendido en el mundo de las organizaciones de la sociedad civil de nuestro país⁸. Por otro lado, una fuente oficial como el Mapa Federal del Cuidado⁹ registra 517 espacios sociales o cooperativos dedicados a este campo, una cifra que, según reconocen los responsables de la plataforma, probablemente esté subestimada. Otro aporte a este cálculo, que contabiliza alrededor de 600 centros, surge de sumar los espacios agrupados en tres grandes redes que

■
5. Cfr.: http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/?page_id=8285

6. Ídem

7. Acerca de Territorios en Acción, véase: <http://territoriosenaccion.org/acerca/>

8. Cfr.: <http://territoriosenaccion.org/>

9. Cfr.: <https://mapafederaldelcuidado.mingeneros.gob.ar/>. Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.

los articulan en el Gran Buenos Aires –Interredes, CONNAF y Lxs Chicxs del Pueblo, sobre lo cual detallaremos más adelante–. Tomando como referencia estas cifras, sería posible estimar de forma aproximada que el universo de los espacios comunitarios atiende, como mínimo, a 120.000 personas, en su mayoría niños, niñas y adolescentes.

El panorama actual presenta una multitud de agrupaciones de base territorial, promovidas y sostenidas mayormente por mujeres. Se trata de organizaciones pequeñas y no siempre formalizadas que, a su vez, se proponen ofrecer servicios y desarrollar actividades cada vez más complejas.

El trabajo de los centros comunitarios de cuidados se estructura, básicamente, en relación con las diferentes necesidades de la infancia y la adolescencia, según su recorrido vital: jardines maternales y de infantes para primera infancia entre 0 y 5 años; espacios para niños, niñas y adolescentes en edad escolar, donde se brinda apoyo escolar y otras actividades; y grupos de adolescentes y jóvenes, con talleres artísticos y recreativos, formación para el trabajo, prevención de adicciones, etc.

En todos estos espacios los servicios alimentarios son fundamentales, un aspecto básico del cuidado en contextos de pobreza. Pero el abanico de actividades no se limita a ellos, puesto que muchos centros ofrecen también educación para jóvenes y adultos, actividades para personas mayores, actividades deportivas, espacios de prevención y atención de la violencia de género, etc.

Además de la ampliación del campo de intervención, también está cobrando relevancia la preocupación por la calidad de los servicios que se ofrecen, tanto en el plano educativo como nutricional. Los estudios en profundidad sobre la actividad de las organizaciones dan cuenta de la importancia que asumen en la actualidad la capacitación y la reflexión sobre las prácticas educativas y sobre las nuevas cuestiones que se abordan en el trabajo cotidiano –como la violencia de género, los consumos problemáticos, etc.–, así como la preocupación por la seguridad alimentaria (Fournier y Loritz, 2022).

En consecuencia, el accionar de los centros comunitarios de cuidados abarca una agenda sumamente amplia y diversa, ala vez que más ambiciosa en términos de integralidad y calidad. Esto demanda, a su vez, contar con recursos más significativos, capacidades técnicas más especializadas y estructuras de gestión más complejas, tanto para atender el abanico de actividades que se ofrecen, como para para hacer frente a los requerimientos más exigentes

de gestión de las políticas sociales. En síntesis, el recorrido histórico de este ámbito, desde la década del noventa a la actualidad, da cuenta de un proceso de transformación de iniciativas enfocadas en la asistencia frente a la emergencia social y basadas en el compromiso voluntario de vecinas, en instituciones de base público-social que se proponen ofrecer servicios de calidad similar a la del sector público o la oferta privada.

Varias cuestiones de significación quedan planteadas a partir del reconocimiento de esta evolución. Por un lado, surgen preguntas tanto acerca de las capacidades y estructuras de las que estos espacios disponen para responder a los desafíos que plantea una estrategia de trabajo crecientemente exigente y diversa, como en torno al rol que juegan en la elaboración de diagnósticos y de propuestas consistentes para atender de manera adecuada los problemas que se presentan en estos territorios. Por el otro, puesto que se trata de una tarea comunitaria entroncada con la intervención estatal, cabe preguntarse qué papel desempeñan las políticas sociales y los Estados en esta dinámica de transformación. Por último, resulta de especial interés comprender qué instancias de articulación han desarrollado estos espacios para atender mejor a esos desafíos.

En relación con las capacidades materiales e institucionales que sostienen el trabajo de las organizaciones, un relevamiento implementado por Interredes, una de las redes de centros de cuidados ya mencionadas, brinda un buen detalle de las condiciones de recursos humanos e infraestructura disponibles (Comari et al., 2022).

En lo que refiere al personal que sostiene las actividades, esta red de 170 centros cuenta con 2.711 trabajadoras y trabajadores, el 85% de los cuales se reconoce como mujeres. La mayoría de estas personas mantiene una relación de trabajo irregular con el centro: el 40% no recibe ingresos; otro 47% recibe remuneración, pero en condiciones precarias o proveniente de programas sociales del Estado, y sólo un 12% goza de una relación laboral formal. En cuanto a la remuneración, los datos muestran que más de la mitad de las trabajadoras recibe ingresos menores a la Canasta Básica. Esta situación, que seguramente se repite en el conjunto del universo de los espacios asociativos, es una de las expresiones más críticas del paso de organizaciones comunitarias de ayuda mutua, a espacios cada vez más institucionalizados y calificados de provisión de servicios de cuidado. Además, constituye uno de los temas centrales de la agenda del sector.

En cuanto a las condiciones de infraestructura edilicia, los espacios físicos

donde funcionan los centros también reflejan las condiciones de origen, en tanto agrupaciones de base territorial que nacieron en la casa de una vecina o en una parroquia y fueron poco a poco mejorando sus instalaciones. Un tercio de los centros no está conectado a la red de agua potable y la mitad no accede a la red de gas, lo que encarece mucho la energía para cocinar y calefaccionar. La mayoría de los centros son propietarios del local donde funciona, pero la mitad no ha terminado de regularizar la propiedad. Estas condiciones dan cuenta de una infraestructura precaria que requeriría de mayor inversión. Los espacios físicos en los que se asientan los centros de cuidados son parte del tejido urbano de los barrios populares y es por ello que presentan las carencias mencionadas.

En resumen, tanto en el plano material como en el institucional, la labor de los espacios comunitarios de cuidados sigue marcada por las pautas propias de las iniciativas asociativas de base territorial en contextos de desigualdad social: condiciones de trabajo ancladas en la lógica histórica de la participación solidaria y condiciones de infraestructura con problemas similares a las que enfrentan las viviendas del entorno.

La segunda cuestión clave refiere al papel que juegan los entramados público-sociales en el sostén de la acción de los espacios comunitarios. Como decíamos previamente, la articulación de organizaciones de la sociedad civil, particularmente las de base popular y territorial, en los encadenamientos de gestión de las políticas sociales constituye un modelo de intervención territorial bien afianzado en estos espacios, en diversos campos de acción. Buena parte de la estructura de prestación de servicios se ejecuta a través de organizaciones sociales territoriales (Rofman, 2014). En el ámbito de los cuidados, en particular, el trabajo de las organizaciones comunitarias se sostiene, en buena medida, con recursos estatales provenientes de diversas políticas y programas sociales de nivel nacional, provincial y municipal, y con el esfuerzo que realizan las mujeres para la educación, alimentación y cuidado de niñas, niños y adolescentes.

Sin pretensión de exhaustividad, porque se trata de un escenario muy cambiante y donde la información está muy dispersa, cabría mencionar un espectro de políticas públicas del campo social que se concentra en la atención alimentaria y la protección de la niñez, pero se expande hacia otros ejes de la agenda social.

Sintéticamente, en el nivel nacional, encontramos varios instrumentos. En primer lugar, las políticas nacionales de la Secretaría Nacional de Niñez,

Adolescencia y Familia, que impulsa y financia la creación de Centros de Desarrollo Infantil en articulación con municipios y organizaciones de la sociedad civil. Del mismo modo, existen políticas de seguridad alimentaria, también del Ministerio de Desarrollo Social, que ofrecen recursos para financiar la asistencia nutricional. Más recientemente, se ha sumado a esta estructura el apoyo del Programa Potenciar Trabajo, un instrumento que tiene por objeto promover el trabajo y los proyectos de la economía popular, ofreciendo un subsidio a las trabajadoras y trabajadores involucrados. Este programa, el 50% de cuyos destinatarios y destinatarias trabaja en el campo de los servicios sociocomunitarios¹⁰, financia a una porción significativa de las trabajadoras de los centros. Por último, los centros comunitarios también ejecutan actividades financiadas por la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas, en el eje de la prevención de adicciones.

El apoyo del gobierno de la Provincia de Buenos Aires es también relevante, en especial a través de las Unidades de Desarrollo Infantil que fomenta el Ministerio de la Comunidad, en vinculación con espacios comunitarios; el Programa ENVION, que apoya la integración social de adolescentes a través de acciones formativas y recreativas, y otros ejes de intervención que propicia el Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia.

Por último, se agrega a este complejo el respaldo que brindan los gobiernos municipales, aporte que varía en formato y magnitud, según los casos.

En síntesis, la tarea que desarrollan los espacios comunitarios de cuidados no puede entenderse al margen de los entramados de gestión socioestatal de las políticas y programas sociales, en todos los niveles. La diversificación de servicios y ejes de intervención de parte de los centros de cuidados, que mencionamos previamente, se ha respaldado, en buena medida, en la correlativa ampliación de la oferta de apoyo estatal. Es decir, la diferenciación de la acción del universo comunitario ha crecido en paralelo con la ampliación de la agenda social del Estado, resultados ambos, de la creciente complejización de la comprensión social sobre el contenido de la tarea de cuidados.

Por otro lado, mirar este fenómeno desde la perspectiva de los centros comunitarios pone en evidencia una estructura de gestión que se vuelve crecientemente compleja. El grueso de este trabajo se financia con recursos



10. Cfr.: RENTAEP, 2021: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/renatep_-_diagnóstico_y_perspectivas_de_la_economía_popular_reporte_agosto_2021.pdf

estatales, en su mayoría enmarcados en los lineamientos de programas sectoriales y dependientes de diferentes organismos. Este esquema de funcionamiento tiene fuerte impacto en la gestión cotidiana de los servicios en los centros comunitarios, que se proponen un abordaje integral de las problemáticas de la niñez, las mujeres y las familias, pero deben responder a múltiples y diferentes instancias de procesamiento administrativo y de gestión de la información.

Además, la mayoría de esos instrumentos de apoyo, en especial los de asistencia alimentaria, restringen el financiamiento a la compra de alimentos o del equipamiento necesario y, en cambio, no contemplan adecuadamente la remuneración de las trabajadoras que sostienen las tareas (Fournier, 2017). Estamos hablando de un trabajo crecientemente calificado, como se desprende de la enumeración de actividades que ofrecen los centros, y a lo que hay que sumar las tareas de gestión administrativa y de coordinación de las actividades. Además, la preocupación de los centros por mejorar la calidad e integralidad de los servicios agrega exigencias de formación para quienes ejecutan estas tareas, mayormente mujeres del barrio que se incorporaron a las organizaciones sin contar con calificación profesional. Es por ello que parte importante de la actividad del centro consiste en la capacitación interna, y datos disponibles señalan que el 75% de las trabajadoras ha recibido alguna capacitación (Comari, 2022). Sin embargo, las condiciones de trabajo y remuneración de las trabajadoras de los centros están lejos de recompensar apropiadamente su dedicación, desarrollo de capacidades y compromiso.

En los últimos años, uno de los principales reclamos de las trabajadoras y los trabajadores de los centros comunitarios es el reconocimiento, la protección y la remuneración de la tarea que realizan y los servicios que brindan. Las trabajadoras comunitarias tienen conciencia plena de que el trabajo de cuidados es trabajo. Tienen claridad sobre la importancia de las labores que realizan y de la injusticia que supone trabajar sin remuneración digna, sin vacaciones, licencias, ni otros derechos socialmente conquistados. Es decir, se trata de agrupaciones marcadamente feminizadas, que persiguen intereses vinculados con la mejora de sus propias condiciones de vida a la vez que contribuyen al bienestar de otras personas del mismo territorio, que se organizan y que luchan por ello.

La puesta en agenda de los cuidados, tanto a nivel local como internacional, impactó en la intensificación de la demanda de reconocimiento de la labor comunitaria de cuidados, cuestión que se expresa en la incorporación del tema a la agenda legislativa. En la actualidad, varios proyectos de ley

abordan específicamente la cuestión, en dos ejes principales: fortalecer e institucionalizar el apoyo a las organizaciones comunitarias de cuidados y jerarquizar y reconocer el carácter laboral del trabajo que desarrollan sus integrantes.

Los proyectos surgen de las alianzas tejidas por las redes con diputadas que mantienen un vínculo histórico con las organizaciones comunitarias y que sostienen una perspectiva de género y popular en su labor parlamentaria. En el plano del reconocimiento del trabajo, los proyectos más relevantes proponen crear un órgano que tenga la función de registrar a las organizaciones y a las trabajadoras y trabajadores comunitarios para mensurar el alcance del sector, la cantidad y la calidad de los servicios que brindan. Asimismo, apuntan a mejorar las condiciones laborales, principalmente, a través del reconocimiento y la remuneración de las trabajadoras y trabajadores comunitarios, admitiendo diferentes figuras laborales, pero siempre que garanticen los derechos asociados a la seguridad social. Asimismo, proponen jerarquizar el rol que desempeñan, con programas de formación y profesionalización permanente. También establecen la creación de un órgano de gestión y regulación integrado por representantes de organismos estatales y de las organizaciones comunitarias, planteando, de este modo, una forma de gobierno acorde a las articulaciones público-sociales existentes.

En cuanto al fortalecimiento de los centros comunitarios, se plantea crear un fondo solidario destinado al reconocimiento del valor social y económico del trabajo comunitario de cuidado, su promoción, fortalecimiento y retribución; formalizar el resguardo de la infraestructura comunitaria de cuidado bajo la figura de “bien de utilidad social” y establecer un régimen tarifario e impositivo especial, entre otras medidas.

Por otro lado, una de las respuestas que han encontrado las organizaciones para hacer frente a los desafíos que implica la gestión de una agenda crecientemente diversa y de articulaciones con un abanico de instituciones diferenciado es la vinculación en red. El mar de puntos que cabe encontrar en un mapa de centros comunitarios de cuidados¹¹ refleja parcialmente la estructura del sector, que no consiste tanto en una suma de iniciativas particulares, sino más bien en una intervención articulada a través de redes que operan en varios circuitos.



11. Al respecto, véanse, por ejemplo, el Mapa Federal del Cuidado o el relevamiento de Territorios en Acción que aportamos en las notas 6 y 7(supra).

La mayoría de estas organizaciones han conformado redes territoriales que generalmente vinculan a centros próximos entre sí, ubicados en un mismo municipio o en localidades contiguas. A la vez, durante las últimas décadas se han creado redes de segundo nivel o “redes de redes”, que nuclean a varios de esos entramados territoriales. Si bien no existe un registro completo de estas redes, cabe referirnos a tres espacios que mencionamos antes, que operan en el Gran Buenos Aires y se destacan por su cobertura: a) Interredes, que agrupa a seis redes de cuidados que conectan a 170 centros; b) Lxs Chicxs del Pueblo, que reúne a cerca de 300 organizaciones de todo el país, con una mayoría importante en esta región, c) Colectivo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (CONNAF) que agrupa a 200 jardines comunitarios.

El desarrollo de redes de articulación sobre la base de convergencias temáticas o de campos de intervención, como también en función de la proximidad territorial constituye una pauta muy usual en el ámbito de la sociedad civil organizada, más particularmente en el universo de las organizaciones de base territorial. Esta dinámica resulta muy fructífera para agrupaciones pequeñas, ya que fortalece su visibilidad, mejora el acceso a recursos, permite economías de escala y además potencia el intercambio de ideas y la formación de los equipos. En el caso de las organizaciones de cuidados, en las que el acceso y gestión de los recursos constituye una función clave, las redes facilitan el desarrollo de instancias de coordinación y de administración compartidas. Además, en el marco de inestabilidad, escasez de fondos y fragilidad normativa que enfrentan habitualmente estos espacios, las redes potencian la capacidad para hacer oír sus reclamos e incidir en la agenda pública.

5. Conclusiones: la politización de los cuidados

La información presentada a lo largo de este texto da cuenta del papel que juegan los espacios asociativos y comunitarios en la organización social, territorial y política del cuidado, especialmente, en ámbitos que enfrentan las carencias propias de la desigualdad socioterritorial, como el Gran Buenos Aires. En estos escenarios de necesidades de cuidados no cubiertas por la oferta estatal ni por el mercado –resultado de condiciones sociales y territoriales marcadas por la vulnerabilidad social y el déficit de infraestructura pública–, la multiplicación de centros comunitarios constituye una alternativa de atención público-social de indiscutible relevancia. La reconstrucción del recorrido histórico de este campo puso de manifiesto, además, que estas mismas condiciones constituyeron, y lo siguen haciendo, terreno fértil para el desarrollo de iniciativas asociativas de base territorial que toman a su cargo

la provisión de servicios sociales básicos. A lo largo de las últimas décadas, se ha ido consolidando una oferta creciente de espacios comunitarios que se articulan con programas y políticas estatales de nivel nacional, provincial y municipal, configurando así un entramado público-social de cuidados que cubre una parte significativa de las necesidades de atención de la población del Gran Buenos Aires.

Al mismo tiempo, en los apartados precedentes, se ha expuesto en varias oportunidades la escasez de la evidencia estadística con que se cuenta para mensurar la magnitud de esta oferta, el impacto social de la actividad, el valor de su aporte económico, o la composición y la dinámica de las articulaciones con el Estado. Los datos disponibles resultan pistas de indudable significación para conocer el desarrollo de este ámbito, su importancia para el sostén cotidiano de los hogares y los nudos problemáticos que presenta; pero sólo refieren a algunas experiencias acotadas y, por lo tanto, no dan cuenta del panorama completo del sector. Ello afecta también a la visibilidad social de la tarea, que no resulta reconocida apropiadamente en la agenda pública ni en las políticas estatales. Así, estamos frente a un sistema organizado que ofrece servicios fundamentales, que se respalda prioritariamente en recursos públicos, pero cuyas dimensiones y resultados son escasamente conocidos y reconocidos.

Por otro lado, la mirada de género sobre este ámbito pone de relieve el carácter nítidamente feminizado del trabajo comunitario de cuidados, una labor que se lleva adelante en condiciones de poca visibilidad y reconocimiento, de modo similar a lo que sucede con la tarea doméstica al interior de los hogares. Sin embargo, el recorrido de la cuestión ha seguido un camino de creciente politización, tanto en el plano de las prácticas y la subjetividad de las mujeres trabajadoras y en la dinámica de funcionamiento deliberativo de las organizaciones comunitarias, como también en el nivel de los debates políticos.

En cuanto a las mujeres que participan de estos espacios, organizadas en sus territorios para atender las necesidades de cuidado de niñas y niños, fueron desarrollando un proceso creciente de reposicionamiento social, público y familiar; pasaron de ser “madres” a “madres cuidadoras”, para luego devenir educadoras populares. En los últimos años, la identidad de educadora popular está siendo articulada con la de trabajadora comunitaria. En este punto, se evidencia el modo en el que, a partir de una labor estereotipada, las mujeres de sectores populares urbanos, vía la colectivización de los cuidados, fueron construyendo una identidad y un poder que no tenían ni imaginaban dentro

de las fronteras domésticas. Este es quizás uno de los puntos destacables que nos indica el poder que tiene la colectivización de tareas definidas como privadas y femeninas por el orden heteropatriarcal.

La desfamiliarización de los cuidados mediante la comunitarización tuvo un fuerte impacto en la consideración de estas tareas como un asunto de orden social y público y en el reconocimiento de la labor de cuidado como trabajo socialmente necesario. Tales cuestiones se evidencian con fuerza en la presentación de proyectos legislativos que reclaman el reconocimiento de las trabajadoras y trabajadores, y de las instituciones donde se desempeñan.

Las organizaciones comunitarias muestran caminos alternativos para el abordaje de las crianzas: ya no se trataría exclusivamente de mercantilizar o de institucionalizar por medio del Estado el trabajo de cuidados, sino que también cabe reconocer el valor de ensayar nuevas formas, en las que alimentación, educación, recreación, e integralidad de los cuidados contemplen la colectivización como una alternativa posible.

Así, la emergencia de formas comunes de gestión de los cuidados muestra indicios de su politización, ampliando las esferas de la responsabilidad sobre los cuidados desde las familias (y las mujeres) hacia el conjunto de la sociedad y del Estado.

Referencias bibliográficas

Campana, J. (2022). *Organizaciones sociales y comunitarias que proveen cuidados.* Buenos Aires: Flacso.

Comari, C. et al. (2022). Relevamiento a Centros Comunitarios de Interredes. Mimeo.

Esquivel, V., Faur, E. y Jelin, E. (2012). Hacia la conceptualización del cuidado: familia, mercado y estado, en Esquivel, V., Faur, E. y Jelin, E., (eds.), *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*, IDES - Unicef - Unfpa.

Faur, E. y Brovelli, K. (2021). Del cuidado comunitario al trabajo en casas particulares. ¿Quién sostiene a las que cuidan?, en Bustos, J. M. y Villafaña, S.(comps.). *Cuidados y mujeres en tiempos de COVID 19. La experiencia en Argentina.* CEPAL.

Faur, E. (2009). Organización social del cuidado infantil en la Ciudad de Buenos Aires: El rol de las instituciones públicas y privadas 2005 - 2008. Tesis de doctorado. FLACSO, Sede Académica Argentina.

Federici, S. (2020). *Reencantar el mundo. Los feminismos y la política de los comunes.* Tinta Limón.

Fournier, M. (2022). *Taxonomía del trabajo del cuidado comunitario.* Oficina de país de la OIT para la Argentina.

Fournier, M. (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), pp. 1-28.

Fournier, M. y Loritz, E. (2022). Colectivizar el cuidado, reinventar el trabajo y la solidaridad en barrios populares de Buenos Aires, en C. Verschuur, C., Cuérin, I. y Hillenkamp, I. (dirs.). *Reorganizar la reproducción social, democratizar la economía solidaria, repensar el valor. Conectando las luchas de las mujeres por el cambio social en América Latina e India.* Ediciones UNGS.

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

Razavi, S. (2007). The Political and Social Economy of Care in a Development Context: Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options. *Gender and Development Programme Paper*(3). United Nations, Research Institute for Social Development. <https://cdn.unrisd.org/assets/library/papers/pdf-files/razavi-paper.pdf>

RENATEP (2021). Hacia el reconocimiento de los trabajadores y las trabajadoras de la Economía Popular. Primer informe de implementación, mayo de 2021. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

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

Rofman, A. (2014). Participación ciudadana y territorio en el Gran Buenos Aires. *Revista Territorios*, 31, Universidad del Rosario.
<http://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/index>.

Rofman, A. (2019). El escenario participativo de base popular en el Gran Buenos Aires en tiempos neoliberales: huellas de la historia reciente y cambios emergentes. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, 4. Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Rosa, P., López Méndez, E., Gradin, A. y Rofman, A. (2022). Territorios en acción. Construcción colaborativa de conocimiento sobre las organizaciones de la sociedad civil en Argentina, en Nel·lo, O., Blanco, I. y Gomà, R. (eds.). *El apoyo mutuo en tiempos de crisis: la solidaridad ciudadana durante la pandemia Covid-19*. CLACSO - Universitat Autònoma de Barcelona - Instituto de Estudios Regionales y Metropolitanos de Barcelona.

Experiencias y desafíos en el abordaje de los cuidados en contextos rurales

Alfonsina Alberti¹

Introducción para pensar los cuidados en las ruralidades

El grueso de las investigaciones en torno a la problemática del cuidado y a las experiencias que de ella se desprenden ha tomado principalmente como referencia a los contextos urbanos, lo que ha implicado un sesgo urbanocéntrico en ese ámbito de estudios. Los arreglos de cuidado se encuentran condicionados por la intersección de una multiplicidad de dimensiones de distinta naturaleza, como las estructuras económicas productivas, el acceso a políticas públicas y servicios básicos (agua potable, energía eléctrica, transporte, etc.), así como los significados culturales que definen qué actividades serán consideradas como cuidado los cuales, a su vez, orientarán las prácticas de los sujetos. Estas dimensiones asumen determinadas características en contextos rurales, situación que exige recuperar los estudios que han abordado la temática del cuidado en estos territorios.

Específicamente, en este capítulo, nos centraremos en el desarrollo de una de las dimensiones que adquieren relevancia en contextos rurales: la dimensión comunitaria de los cuidados. Sin desconocer por ello la importancia de otras dimensiones para la comprensión de la temática, como las políticas públicas, las dinámicas domésticas, las tensiones entre trabajo de cuidados y otros trabajos de la ruralidad, o los procesos de socialización. Al mismo tiempo, siguiendo a Sanchís (2020), podemos afirmar que reconocer y valorizar la dimensión comunitaria de los arreglos de cuidados permite comenzar a trazar un camino hacia la desprivatización y colectivización del cuidado (o de parte de él) que permitiría descargar la responsabilidad exclusiva y última de las familias y las mujeres.



1. Licenciada en Antropología por la Universidad Nacional de La Plata y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora del CONICET en el marco del programa Trabajo, Hogares y Organizaciones en espacios rurales del Centro de Estudios e Investigaciones laborales.

A su vez, cuando abordamos lo comunitario a través de los cuidados, debemos comprender que las concepciones sobre lo público y lo doméstico, así como las formas en que estos espacios se organizan socialmente no son construcciones ahistóricas, sino que son productos situados temporal y espacialmente, atravesados por la diversidad cultural y la desigualdad social.

En este texto, recuperaremos aquellos estudios que han contribuido a la comprensión de las formas que adquieren los arreglos de cuidados en las ruralidades, poniendo especial énfasis en aquellas perspectivas que han dado cuenta de los arreglos de cuidados que trascienden los límites del grupo doméstico y ponen en tensión las nociones de lo público y lo privado, la familia y la comunidad, y los seres humanos y su entorno. En relación con esto, el capítulo se organizará en tres secciones. En la primera, se analizarán las relaciones y distinciones de conceptos que desembocaron en el desarrollo de una pluralidad de ideas y enfoques sobre los cuidados. Estos conceptos son los de reproducción social, trabajo de reproducción social y trabajo doméstico. En la segunda sección, desarrollaremos cuáles son las características de los contextos rurales que le imprimen cierta especificidad a los arreglos de cuidados, dando cuenta de la centralidad de la dimensión comunitaria en dichos contextos. Por último, se trazará un recorrido por distintos trabajos que se centran en experiencias concretas sobre la dimensión comunitaria de los cuidados en las ruralidades de América Latina.

Especificidades, distinciones y vínculos entre los conceptos de reproducción social, trabajo de reproducción social, trabajo doméstico y cuidados

La centralidad que adquiere la noción de cuidados en los últimos años no puede comprenderse por fuera de las discusiones previas de las feministas marxistas en torno a la distinción analítica que realizó Marx entre el ámbito de la producción y el de la reproducción del sistema capitalista. La reproducción social “es una condición de fondo indispensable para la posibilidad de la producción económica en una sociedad capitalista” (Fraser, 2016, p. 114).

En la década de 1970, la discusión sobre la reproducción social estuvo centrada en el concepto de “trabajo doméstico”, en relación con la campaña del salario para el trabajo doméstico (Dalla Costa y James, 1975). Estas perspectivas articulaban las discusiones sobre la división sexual del trabajo con la agenda política y académica sobre la necesidad de valorar las aportaciones femeninas al bienestar social (Batthyány, 2020). La noción de familia y de hogar que subyace a este concepto es el hogar, conformado por la familia

nuclear heteronormativa, vinculado al empleo asalariado; a partir de allí se construye la idea de domesticidad.

La antropóloga Dolors Comas (1995) señala que la diferenciación entre trabajo productivo y reproductivo, así como los espacios en dónde se realiza y las personas asignadas socialmente a esa labor social según coordenadas de género, generación y racialización son el resultado de una configuración concreta en un momento histórico dado.

En la década de 1980, en el contexto de neoliberalización de los Estados del Norte global, desde la vertiente anglosajona, se introduce la noción de "cuidados", que pone el énfasis en los aspectos relacionales y emocionales del trabajo doméstico no remunerado que realizan las mujeres. Luego, las sociólogas escandinavas introducen la cuestión del cuidado como un elemento clave en los estudios del estado de bienestar. De este modo, las analistas británicas proponen la categoría de cuidado social "con el fin de reclamar que el estado de bienestar y las sociedades europeas contemplen la organización social del cuidado, además de las políticas sociales ya existentes" (Carrasco et al., 2011, p. 36).

En Latinoamérica, en la década de 1990, "trabajo de cuidados" pasa a ser un concepto central para la perspectiva de la economía feminista, entendido en un primer momento como las "actividades que se realizan y las relaciones que se establecen para satisfacer las necesidades materiales y emocionales de niños y adultos dependientes" (Daly y Lewis, como se citó en Esquivel, 2012, p. 148). Posteriormente, el concepto se ha ido complejizando, a través de su abordaje interdisciplinario, desde diversas perspectivas que permitieron reflexionar sobre la interrelación de distintas dimensiones, como son lo público, lo comunitario y lo doméstico, y deconstruir la noción de dependencia-independencia, dando cuenta de que los seres humanos somos interdependientes.

De este modo, emergieron distintas conceptualizaciones como "diamante de los cuidados", "organización social de los cuidados", o "regímenes de cuidados", que destacan los múltiples espacios y actores involucrados en la planificación y ejecución de los cuidados: las familias (a su interior, sobre todo, las mujeres), el Estado (a través de políticas públicas), el mercado (mercantilización de los cuidados), las organizaciones públicas no estatales y la comunidad. La distribución de los cuidados entre estos espacios varía en función de los contextos socioculturales y los momentos históricos.

La de “cuidados” es, por lo tanto, una noción compleja, y esa complejidad reside en los diversos modos y ámbitos de su uso. Es compleja, en primer lugar, por la multiplicidad de dimensiones que implica. Lo es también debido a su polisemia, que se desprende tanto de los distintos significados que asume el término al interior de la variedad de corrientes académicas, como de la perspectiva de la diversidad de grupos sociales que habitan los distintos territorios (rurales, urbanos, indígenas, de sectores populares, de sectores de clase media, etc.), lo que en antropología llamamos “perspectivas nativas”. A estas complejidades, la noción de cuidados suma, además, los contenidos que se le dan al término desde las políticas públicas del Estado y otras organizaciones de carácter público, como, por ejemplo, las ONG.

Por último, aunque las nociones de cuidados y de reproducción social tienen sus especificidades, algunas perspectivas sugieren no perder de vista su interrelación. En este sentido, para Picchio (2001), abordar los cuidados implica considerar las claves en las que la reproducción de las personas, la naturaleza y las comunidades se desarrollan y son cercenadas en el sistema capitalista. En esta línea, Comas (2014) plantea la necesidad de incluir los cuidados en el marco de la reproducción social (y no sólo asociados a problemas coyunturales de las personas) y, en consecuencia, como parte de una deuda social que implica al conjunto de la sociedad.

Los cuidados en las ruralidades: la relevancia de la dimensión comunitaria

En este escrito, nos referiremos a los contextos rurales en un sentido amplio debido, en primer lugar, a la gran heterogeneidad que esa categoría socioespacial implica en América Latina en cuanto a los sujetos que los habitan (pueblos originarios, trabajadoras y trabajadores asalariados, migrantes, familias hortícolas de zonas periurbanas, establecimientos agrícolas familiares medianos y pequeños, entre otros). Pero también, por la multiplicidad de los procesos socioeconómicos que atraviesan estos espacios y la diversidad de paisajes sociales en materia de acceso a servicios públicos.

Los territorios rurales y agrarios de América Latina deben interpretarse en el marco de los cambios socioeconómicos acontecidos desde las últimas décadas del siglo XX. La reestructuración del agro significó la introducción de agriculturas intensivas orientadas a la exportación, vinculadas a procesos de avances tecnológicos asociados a un aumento significativo de la productividad. Estos cambios estructurales, por un lado, implicaron la intensificación de la asalarización femenina en el trabajo agrícola, y, por el otro, tuvieron como consecuencia procesos de marginación y exclusión de

familias rurales dedicadas a la pequeña y mediana producción agrícola y/o ganadera que se vieron desplazadas por el agronegocio. En este contexto, también se desarrollaron estrategias de resistencia a la agricultura dominante como, por ejemplo, las emergentes formas de producción agroecológica en distintos países de la región, entre otras prácticas.

Asimismo, la heterogeneidad de lo rural también se expresa en la construcción social de los paisajes en cuanto a su infraestructura y acceso a servicios, existiendo localidades rurales más aisladas y vulnerables, así como pueblos con mayor conectividad en cuanto a transporte y comunicaciones. En el caso de la Argentina, por ejemplo, no es igual el acceso a servicios públicos para los habitantes de un pueblo sojero de la región pampeana que para una comunidad indígena en El Impenetrable chaqueño, o para las familias horticultoras de origen boliviano de los periurbanos que rodean las grandes ciudades. Es por todo esto, que preferimos hablar de “ruralidades” en plural.

Sin embargo, a pesar de esta diversidad y desigualdad que asumen las ruralidades en nuestra región, podemos delimitar una serie de características comunes que les imprimen a estos contextos ciertas particularidades, con repercusiones en los modos de conformación de los arreglos de cuidados. Advertimos que algunas de estas características pueden no ser exclusivas de los contextos rurales, de ahí la importancia de observarlas en su conjunto y no por separado. En otro trabajo colectivo reciente, hemos relevado una serie de estudios que señalan cuáles son dichas particularidades a la hora de analizar los cuidados en las ruralidades (Mascheroni et al., 2022):

1. La cobertura de servicios de provisión de cuidados pública, en general, es más débil en comparación con zonas urbanas (Mascheroni, 2021; Salva, 2013) y además existen barreras de acceso a la misma, vinculadas con la dispersión geográfica y la estructura demográfica (Osorio et al., 2020). Acceder a servicios de cuidados por fuera del ámbito doméstico requiere movilidad, alejamiento e, inclusive, desarraigo, que se cristaliza a través de las migraciones de adultas mayores desde zonas rurales a pueblos que tengan esos servicios o a ciudades.
2. Con respecto a la estructura demográfica, se observa mayor masculinización y creciente envejecimiento poblacional. La creciente demanda de cuidados de personas envejecidas, sumada a la deficiencia de servicios, aumenta la presión de cuidados sobre las mujeres en el ámbito doméstico. Esta escasez de servicios públicos (sanitarios, educativos y culturales) es efecto y causa de esta estructura demográfica (Sampedro, 2008; Anderson,

2011). Esto se vincula con el hecho de que el déficit de infraestructura promueve las migraciones de población joven hacia las ciudades causando desequilibrios demográficos, al mismo tiempo que la disminución creciente de densidad poblacional genera menor presión sobre la demanda de servicios públicos.

3. La deficiencia en el acceso a servicios públicos básicos (electricidad, agua potable, transporte) hace que las tareas de cuidados sean más pesadas al sumar actividades como, por ejemplo, el traslado de agua y combustible a través de largas distancias (Rojas, 2018; Levi, 2018).

4. En zonas rurales, adquiere más fuerza el contrato de género tradicional, según el cual las mujeres son naturalizadas como cuidadoras y en el que prevalece la creencia del instinto materno (Valdés, 2012; Kunin, 2022).

5. Los cuidados en las ruralidades adquieren un significado más amplio que en otros contextos, involucran no sólo a personas, sino también plantas y animales, y en algunos casos, al medio ambiente en general. En zonas rurales, los cuidados de plantas y animales abonan al cuidado de las personas, se vinculan con la seguridad alimentaria y con la provisión de plantas medicinales para las familias y la comunidad (Nobre, 2021).

La débil presencia estatal en cuanto a la organización social de los cuidados en estos territorios tiene como contracara una fuerte participación comunitaria en su resolución. Vega Solís (2018) propone que el cuidado en lo comunitario no puede ser definido de un modo rígido y normativo debido a que incluye una diversidad de experiencias:

Se trata de prácticas muy heterogéneas cuyos confines no siempre son claros; a veces remiten a procesos autogestivos basados en la afinidad y la elección, a veces son una prolongación de la familia extensa, mientras que en otras ocasiones se entrelazan con servicios del Estado o de organizaciones particulares... Lo importante es que la realización y el diseño del cuidado está en manos de una colectividad que hace propia sus condiciones de ejecución y sus beneficios.
(Vega Solís et al., 2018, pp. 23-24)

Al respecto, en relación con los cuidados comunitarios en sectores populares urbanos, pero también extrapolable a los contextos rurales, Sanchís (2020) advierte que resulta necesario revisar ciertos supuestos de algunas de las perspectivas de los cuidados:

Es necesario revisar ciertos sesgos en estas perspectivas de análisis de las diversas fuentes de cuidado, que presuponen un marco de heteronormatividad, etnocentrismo, un modelo de familia nuclear con unidades de vivienda claramente deslindadas, acceso al trabajo remunerado y en buena medida, al trabajo asalariado formal, que no se corresponde con la experiencia y vivencias de amplios sectores de la población. (Sanchís 2020, p. 12)

Al mismo tiempo, Sanchís (2020) recupera dos perspectivas que han abonado la producción analítica sobre lo comunitario en los cuidados: la perspectiva de la interdependencia – que se opone al mito neoliberal del ideal de persona completamente autónoma e independiente, dando cuenta de que todos y todas necesitamos cuidados –; y la perspectiva de la sostenibilidad de la vida que permitió, precisamente, poner a los cuidados en el centro del sostenimiento de la vida y el entorno que lo posibilita.

Por otra parte, es importante advertir que focalizar en la dimensión comunitaria de los cuidados no implica abandonar el análisis de lo que sucede al interior de las unidades domésticas, sino que supone comprenderlas en la intersección con diversos espacios de cuidados (Castilla et al., 2020). En este sentido, algunas autoras nos advierten que lo comunitario, más que como un ámbito absolutamente diferenciado de otros espacios (familia, Estado y mercado), se organiza en “procesos híbridos en los que se intercepta con instancias públicas, economías monetarias o relaciones de parentesco” (Vega Solís et al., 2018, p. 24).

Por último, queremos puntualizar que resaltar la potencialidad de la dimensión comunitaria no implica la renuncia a una mirada crítica que tome en cuenta las tensiones y desigualdades sociales:

no se trata de invalidar la propuesta de un común con comunidad [...], sino de cuestionar su conformación, sus condiciones de igualdad, su organización, la participación de sus miembros y sus valores y desempeño. No idealizar no significa por tanto descartar o sospechar, sino impulsar entramados más sólidos, ricos y dinámicos. (Vega Solís et al., 2018 p. 39)

Sobre algunas experiencias concretas de cuidados comunitarios en las ruralidades

En este apartado, recorremos algunos estudios que retoman, de modo directo o indirecto, la diversidad de formas que adquiere aquello que llamamos “cuidados comunitarios” en las ruralidades y que se caracteriza por su planificación, gestión y realización colectiva. Dadas las limitaciones de espacio, esta revisión no pretende ser exhaustiva, sino que busca dar cuenta de la diversidad de formas que adquieren aquellos arreglos de cuidados que exceden los límites del grupo doméstico y que suponen una amplia variedad de vínculos, prácticas y significados.

Entre las investigaciones que destacan el rol de lo comunitario en los arreglos de cuidados, podemos mencionar los estudios antropológicos sobre las prácticas de crianza de las infancias indígenas en la Argentina (Remorini, 2013; Leavy, 2019; Leavy y Szluc, 2021). Estas investigaciones dan cuenta del margen de autonomía que tienen niños y niñas para circular por diversos espacios públicos y domésticos, así como del rol activo que desempeñan en las actividades de reproducción social y el cuidado, desafiando la mirada adultocéntrica y desnaturalizando los roles que se les asigna socialmente a las infancias:

Para la edad de cuatro años, los niños y niñas realizan tareas cotidianas y comienzan a “hacer mandados”, y colaboran así con la subsistencia de sus grupos domésticos [...] En las comunidades rurales, los niños/as colaboran habitualmente en la actividad de crianza de ganado ovino y caprino, agricultura y actividades imprescindibles para la reproducción de su grupo doméstico, como picar leña, acarrear agua, lavar y reparar su ropa y calzado, y cuidar de niños/as menores” (Leavy y Szluc, 2021, p. 28)

Esta perspectiva, al señalar la relativa autonomía de las infancias, no busca romantizar las experiencias infantiles en el ámbito rural, pues las vidas de los niños y niñas contactados “no pueden escindirse de los contextos de desigualdad y diversidad donde se producen, dados por la posición estructural de sus familias” (Padawer, 2018, p. 36). Es importante destacar que lo que posibilita este tipo de crianza con libertad de desplazamientos para niños y niñas es la mirada comunitaria, mediante la cual los adultos – aunque principalmente las adultas de la comunidad – controlan que los menores se encuentren fuera de peligro, a la vez que los contienen en sus necesidades.

En estos grupos, la responsabilidad de la crianza no se circunscribe a la figura materna y paterna, sino que excede los límites de las unidades domésticas.

También dan cuenta del descentramiento de la unidad familiar para abordar los cuidados los trabajos de Moctezuma Balderas (2020, 2022) sobre las infancias con discapacidad en el grupo nahua de México. En este contexto, el cuidado familiar se entrelaza con el cuidado comunitario, en el que participan diferentes actores, como los curanderos, curanderas y parteras, encargados de diagnosticar y contrarrestar procesos corporales asociados a la discapacidad. A su vez, los vecinos e integrantes de la comunidad brindan cierto tipo de cuidados, como proporcionar alimentos o vigilar a los infantes cuando transitan por el espacio público de sus comunidades.

En algunos casos, los infantes están a cargo de los llamados “maternajes comunitarios huastecos”, en los que las mujeres que se ocupan de los infantes con discapacidad pueden tener o no lazos de parentesco con ellos. Estas formas de cuidado se vinculan con la fuerte presencia de la migración laboral de mujeres rurales; de este modo, cuando las madres de los niños/as con discapacidad migran, se activan estos tipos de arreglos comunitarios. Para Moctezuma Balderas, el cuidado comunitario que brindan las mujeres indígenas (del grupo familiar, parteras, maestras, vecinas) es el que posibilita que los niños y niñas indígenas en situación de discapacidad puedan tener una mejor calidad de vida y participar de las distintas actividades de la vida social de la comunidad.

Una práctica extendida de cuidado comunitario entre pueblos andinos es la “circulación infantil”. Esta dinámica implica que niños y niñas circulen por diferentes unidades domésticas con cuyos miembros las cuidadoras tienen lazos de parentesco, vecindad o amistad. El cuidado infantil es asumido de manera temporal, por períodos más o menos prolongados, por estas unidades domésticas, creándose así lazos de solidaridad y obligaciones entre las familias, lo que contribuye a la subsistencia mediante tareas domésticas y de cuidado de otros. Otros autores remarcan que los vínculos del cuidado son múltiples, lo que implica una cantidad y diversidad de relaciones de cooperación, reciprocidad y compromiso (Jacob et al., 2021).

Por su parte, con respecto a estos arreglos de cuidados andinos, Leineweaver (2011) agrega que, cuando la circulación se da entre personas que no están

emparentadas, esta práctica las transforma inmediatamente en parientes; es decir que este arreglo comunitario de cuidados crea parentesco:

Tomando en cuenta cómo los niños y niñas son incorporados en o desviados hacia nuevas constelaciones de parentescos flexibles en Ayacucho, es posible pensar en términos más generales sobre cómo los padres e hijos/as se constituyen en diferentes culturas, contribuyendo al proyecto antropológico de descentralizar el ideal monolítico de “la Familia” que aún tiene peso político en muchos países. (Leineweaver, 2011, p. 8)

Esta práctica de cuidados da cuenta, entonces, de los límites difusos que hay entre parentesco y comunidad y, por lo tanto, también, entre espacio doméstico y espacio público.

Otras investigaciones sobre los cuidados que trascienden el espacio doméstico son las de Kunin (2018, 2019). Desde una perspectiva etnográfica que reconstruye los sentidos de los sujetos estudiados, esta autora toma como referente empírico a las mujeres rurales de un distrito sojero de la provincia de Buenos Aires que participan de distintos dispositivos generados a partir de políticas públicas. Unos de estos espacios son los grupos de medicina comunitaria. Al respecto, la autora, relata cómo las mujeres perciben que su trabajo en estos espacios públicos es más que un trabajo: para ellas representa un cuidado orientado hacia lo público, lo colectivo, que apunta a “la transformación de la sociedad”. En este sentido, Kunin concluye que a estas mujeres, la separación trabajo/familia (que responde a la lógica patriarcal-capitalista) les resulta irrealizable y hasta indeseable.

Con respecto a este “descentralamiento espacial y ontológico” (Castilla et al., 2020) que implica reconocer a los cuidados más allá de las dinámicas endogámicas de los hogares y comprendiendo que los cuidados son dirigidos no sólo a personas, sino también a animales, plantas, ríos, etc., algunas investigaciones ponen el foco en el rol que tienen las mujeres para el bienestar social, la producción alimentaria y el cuidado del medio ambiente (Herrera, 2015; Artacker et al., 2020; Hillenkamp et al., 2021; Guerra, 2022). Esas aproximaciones recuperan diversas experiencias de prácticas agroecológicas encabezadas por grupos de mujeres que promueven la soberanía alimentaria de sus hogares, al mismo tiempo que implican el cuidado de la biodiversidad y de la diversidad cultural a través del resguardo de semillas nativas y la utilización de plantas medicinales, así como la regeneración de los sistemas

ecológicos.

Otro estudio en esta línea es el de Trentini y Pérez (2021). Estas autoras describen cómo las mujeres mapuches politizan las prácticas de cuidado, al orientarlas a la preservación y cuidado del medio ambiente. Las mujeres, concebidas desde la cosmovisión mapuche como guardianas del cuerpo y del territorio, efectúan una territorialización de los cuidados que se transforma en una resistencia política a los avances del capitalismo extractivista sobre sus territorios.

En relación con esta temática, retomamos a Kunin (2019, 2018), que también analiza cómo las mujeres rurales de provincia de Buenos Aires que participan de grupos de agroecología experimentan el cuidado por los hijos y el ambiente. Las huerteras ponen en primer plano la maternidad para justificar la adhesión a las prácticas agroecológicas. Los intensos y extraordinarios cuidados que necesita la horticultura agroecológica se pueden interpretar como una práctica de resistencia frente a la agricultura hegemónica de la expansión de la soja, con la utilización de agroquímicos implicada en este tipo de producción. Otra forma en que las mujeres en estos contextos se ven comprometidas con el cuidado comunitario y ambiental es a través de los reclamos hacia la agricultura intensiva por franjas de no fumigación en lugares próximos a las escuelas, por ejemplo.

Dentro de esta perspectiva, a partir de grupos de agroecología en el Brasil, Nobre (2021) analiza las prácticas agroecológicas llevadas a cabo por movimientos de mujeres rurales autoorganizados, en articulación con mujeres técnicas integrantes del movimiento agroecológico y con gestoras públicas. En estos contextos, las mujeres tienen un rol central en la domesticación de especies vegetales, en el sostenimiento de la biodiversidad y en la selección de variedades basada en criterios de uso y conservación. Los trabajos de cuidados asignados a las mujeres trascienden así el espacio doméstico para situarse en los ámbitos comunitarios y ambientales (Guerra Garcês, 2022).

Es interesante destacar que, tanto en el trabajo de Kunin (2018, 2019) como en el de Nobre (2021), la dimensión comunitaria del cuidado está integrada a los espacios que se generan desde las políticas públicas dirigidas a mujeres. Las mujeres se apropián de los dispositivos públicos estatales (que en este caso toman la forma de talleres, cursos, grupos de agroecología) y despliegan desde allí el cuidado en sus comunidades.

Por otra parte, una de las formas en que también se cristaliza lo comunitario

es visibilizada por Prieto y Miranda (2018), a través del análisis de los cuidados entre mujeres de origen indígena oriundas de zonas rurales de Ecuador. Las autoras dan cuenta de cómo la “dimensión comunitaria” de los cuidados puede no estar referenciada a un territorio específico, sino que se pone en juego en el movimiento de los cuerpos de las madres y sus hijos, que circulan por distintos espacios para vender sus productos en los mercados, a la vez que cuidan en comunidad a sus hijas e hijos:

Esto quiere decir que ya no existe una communalidad basada en la tierra u otros recursos, sino una interfaz entre identidad étnica, movimiento de las madres y cuerpos infantiles [...] La movilidad une diversas dinámicas: campo y ciudad, kichwa y castellano, cuidado público y familiar, indígenas y mestizos. (Prieto y Miranda, 2018, p. 207)

Las investigaciones que hemos recorrido evidencian que lo comunitario no escapa a la feminización de los cuidados, debido a que, por lo general, estos arreglos se sostienen sobre la reproducción de los roles de género tradicionalmente asignados. Sin embargo, ello no implica desestimar la dimensión comunitaria como un espacio valioso para la reproducción de la vida, sino que nos invita a reflexionar sobre la posibilidad de construir arreglos comunitarios más igualitarios.

Por último, queremos resaltar que a través de estos ejemplos concretos sobre arreglos de cuidados es posible detectar que más allá de la diversidad de formas en las que se cristaliza lo comunitario, todas ellas se vinculan con una concepción holística del cuidado, en el que las personas son seres interdependientes que constituyen el entorno que habitan (Mascheroni et al., 2021). Desde estas perspectivas, se considera la ética del cuidado como una ética de relaciones más amplias que envuelven la naturaleza y reconocen a los seres humanos como parte de esa naturaleza (Nobre, 2021).

A modo de conclusiones

- En contextos rurales, la débil oferta de políticas públicas de cuidados tiene como contracara una fuerte presencia de arreglos de cuidados a nivel comunitario. Las formas en que se cristaliza lo comunitario son diversas, puede estar referenciado a un territorio específico y también se puede expresar a través de redes móviles. A su vez, puede estar articulado con otros actores sociales.
- La elaboración de políticas públicas del cuidado debería integrar la dimensión comunitaria de los territorios y no partir de una visión etnocéntrica so-

bre la noción de familia y domesticidad.

- Reconocer la potencialidad de la dimensión comunitaria en procesos de socialización y desmercantilización de los cuidados no implica sostener “una mirada idílica” de lo comunitario: estas formas de cuidar no garantizan la desnaturalización de los tradicionales roles de género. Una mirada crítica sobre el cuidado comunitario contribuye a rescatar sus potencialidades y a reflexionar sobre la necesidad de arreglos comunitarios más igualitarios.
- Los estudios sobre cuidados en contextos rurales de América Latina visibilizan que los espacios públicos y domésticos no son formas de organización de lo social universales y ahistóricas, sino que son un producto histórico configurado por la intersección entre la diversidad cultural y la desigualdad social.

Referencias bibliográficas

Anderson, J. (2011). Políticas públicas y mujeres rurales en el Perú, en Burneo, Z. (coord.), *Mujer rural. Cambios y persistencias en América Latina*. Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES, pp. 37-58.

Artacker, T., Santillana Ortiz, A. y Valencia Castro, B. (2020). En el centro la vida: mujeres rurales tejiendo cuidado y movilización. Observatorio social del coronavirus. CLACSO. https://www.clacso.org/en/en-el-centro-la-vida-mujeres-rurales-tejiendo-cuidado-y-movilizacion/#_ftn1

Batthyány, K. (2020). Miradas latinoamericanas al cuidado, en Batthyány, K. (coord.), *Miradas latinoamericanas a los cuidados* (p. 512). CLACSO - Siglo XXI.

Carrasco, C., Borderías Mondejar, C., Torns, T. y Bofill Abelló, M. (Coords.). (2011). *El trabajo de cuidados. Historia, teoría y políticas*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Castilla, M. V., Kunin J. y Blanco Esmoris, M. F. (2020). Entramar los cuidados en pandemia. Nuevas miradas descentradas. Otras agendas posibles. *Papeles de Trabajo*, 14 (26), pp. 81-100.

Comas d'Argemir, D. (1995). Trabajo, Género, Cultura. *Revista Complutense de Educación*, 10(2), pp. 253-267.

(2014). Los cuidados y sus máscaras. Retos para la antropología feminista. *Mora*, (20), pp. 167-182.

Dalla Costa, M., y James, S. (1975). *The Power of Women and Subversion of the Community Bristol*. Bristol: Falling Wall Press.

Esquivel, V. (2012). Cuidado, economía y agendas políticas: una mirada conceptual sobre la “organización social del cuidado” en América Latina, en Esquivel, V. (ed.), *La economía feminista desde América Latina: una hoja de ruta sobre los debates actuales en la región*. ONU Mujeres, pp. 141-189.

Fraser, N. (2016). El capital y los cuidados. *New Left Review* (segunda época), (100), pp. 111-132.

Guerra Garcês, G. (2022). Roles de las mujeres rurales: El cuidado de la vida y su aporte a las comunidades. *Revista Mutirõ*, 3(1), pp. 5-27.

Harris, O. y Young, K. (1981). Engendered Structures. Some Problems in the Analysis of Reproduction, en: Kahn, J.S. Llobera, J.R.(eds.), *The Anthropology of Pre-Capitalist Societies. Critical Social Studies*. Palgrave, pp. 109-147.

Herrera, K. (2015). Da invisibilidade ao reconhecimento: uma análise do papel da mulher rural a partir da perspectiva da multifuncionalidade agrícola. Tesis de maestría. Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. <https://rb.gy/iufnzt>

Hillenkamp, I., Telles, L. y Lobo, N. (2021). Vulnerabilidades e resiliência de agricultoras agroecológicas face à pandemia da Covid-19: introdução. En M.

Jacob, A., Palermo, M. L., Remorini, C. y Romero Gozzi, P. (2021). Organización social y relaciones de cooperación para el cuidado infantil en una población rural del Noroeste Argentino. *Población & Sociedad*, 28(2), pp. 168-199.

Kunin, J. (2018). Prácticas de cuidados, mujeres y agencia en el interior rural de Buenos Aires. *Periferia*, 23(2), pp. 43-69.

(2019). *El poder del cuidado. Mujeres y agencia en la pampa sojera Argentina*. Tesis de doctorado de Antropología Social, Universidad Nacional de San Martín – IDAES.

(2022). *Deudas, cuidados y vulnerabilidad: el caso de las mujeres de hogares rurales en la Argentina*. CEPAL.

Leavy, P. (2019). Entre las fincas y la escuelita bíblica o policial. Un análisis etnográfico sobre el cuidado infantil en contextos rurales de Orán, Salta. *Runa*, 40(2), pp. 75-91.

Leavy, P. y Szulc, A. (2021). Cuidando a los niños y niñas, cuidando el territorio. Una mirada etnográfica sobre comunidades rurales mapuches y ava-guaraní en Argentina. *Indiana*, 38(1), pp. 79-101.

Leinaweave J. (2011). El desplazamiento infantil, las implicaciones sociales de la circulación infantil en los andes. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 16(13), pp. 1-12.

Mascheroni Laport, P. (2021). Ruralidad, cuidados y políticas públicas. Reflexiones a partir del caso de Uruguay. *Revista de Ciencias Sociales* (39), pp. 35-62.

Mascheroni P.(coord.), Albertí, A. y Angulo S. (2022). Estado del arte sobre cuidados en contexto de ruralidad en América Latina y el Caribe, en Batthyány, K. (dir.), CLACSO-ONU Mujeres. <https://url1.io/s/463oa>

Moctezuma Balderas, A. (2020). El trabajo de cuidados de la infancia nahua con discapacidad. El caso de las madres de la Huasteca potosina, México. *Revista de El Colegio de San Luis*, 10(21), pp. 5-30.

Moctezuma Balderas, A. (2022). Aspectos socioculturales de las infancias nahuas en situación de discapacidad de la huasteca potosina. *Zero-a-seis*, 24(1), pp. 646-662.

Nobre, M. (coord.). (2021). *Um meio tempo preparando outro tempo: cuidados, produção de alimentos e organização de mulheres agroecológicas na pandemia*. Sempreviva Organização Feminista.

Nobre, M. (org.) (2021). *Um meio tempo preparando outro tempo. Cuidados, produção de alimentos e organização de mulheres agroecológicas na pandemia*. Sempreviva Organização Feminista. <https://url1.io/s/V53X5>

(2015). Economía solidaria, agroecología y feminismo: prácticas para la autonomía en la organización del trabajo y de la vida, en Verschuur, Ch., Guérin, I., y Hillenkamp, I. (dirs.), *Une économie solidaire peut-elle être féministe? Homo oeconomicus, mulher solidaria* (págs. 273-294). L'Harmattan, pp. 273-294.

Padawer, A. (2018). Garotas da colônia: aprender e trabalhar na infância rural. *Desidades*, 6(21), pp. 33-45.

Prieto, M. y Miranda, M. I. (2018). Travesías del cuidado de la niñez indígena del Ecuador, en Vega Solís, C., Martínez Bujan, R. y Paredes Chauca, M. (eds.), *Cuidado, comunidad y común. Extracciones, apropiaciones y sostenimiento de la vida*. Madrid: Traficantes de sueños.

Remorini, C. (2013). Estudios etnográficos sobre el desarrollo infantil en comunidades indígenas de América Latina: contribuciones, omisiones y desafíos. *Perspectiva*, 31(3), pp. 811- 840.

Rojas, J. (2018). Mujeres jóvenes rurales, sus estrategias laborales y la economía del cuidado en la provincia de San Juan, Argentina. *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, 2(4), pp. 1-21.

Salva, M. C. (2013). Horticultoras, madres y cuidadoras: mujeres y subjetividad en espacios rurales. Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional de Investigación de la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de La Plata. 13 al 15 de noviembre, en memoria académica. Disponible en: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.12185/ev.12185.pdf

Sampedro, R. (2008). Conciliación de la vida familiar y laboral en el medio rural: Género, trabajo invisible e “ídilio rural”, en Maya Frades, V. (ed.), *Mujeres rurales: estudios multidisciplinares de género*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 81-93.

Sanchís, N. (2020). Ampliando la concepción de cuidados ¿Privilegio de pocxs o bien común?, en N., Sanchís (comp.), *El cuidado comunitario en tiempos de pandemia... y más allá*. Buenos Aires: Asociación Lola Mora - Red de Género y Comercio.

Trentini, F., y Pérez, A. (2022). Territorios de cuidado. *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, 1(97), pp. 79-99.

Valdés Subercaseaux, X. (2012). Desincronización temporal y espacial entre trabajo y familia. Hacerse el salario en las migraciones estacionales de los/as temporeros/as de la uva. *Polis, Revista Latinoamericana*, 11(31), pp. 449-476.

Vega Solís, C., Martínez Buján, R. y Paredes Chauca, M. (2018). Experiencias y vínculos cooperativos en el sostenimiento de la vida en América Latina y el sur de Europa. Madrid: Traficantes de Sueños.

Cuidar en el encierro. Las tareas de cuidado de las mujeres en prisión domiciliaria

Macarena Fernández Hofmann¹ y María Hereñú²

El aumento del encarcelamiento

El encarcelamiento de mujeres en prisión domiciliaria es una realidad cada vez más extendida en la Argentina y, como alternativa a la cárcel, puede ser menos cruenta para sus vidas. Dado que la Ley que regula las prisiones domiciliarias habilita específicamente esta modalidad para las mujeres con hijos menores de cinco años, la mayoría de las mujeres que cumplen penas en sus casas son también cuidadoras. Sin embargo, las condiciones en las que se da la prisión domiciliaria son muy adversas, principalmente, porque no existe ninguna política estatal que acompañe este tipo de encierro penal. Las mujeres que asumen el rol de cuidadoras mientras cumplen encierro domiciliario se ven enfrentadas a una serie de dificultades que obstaculizan la realización de las tareas de cuidados, e incluso su supervivencia misma, sin ninguna ayuda estatal.

En los últimos diez años, la tasa de encarcelamiento en Argentina tuvo un crecimiento muy pronunciado. El conteo de personas privadas de su libertad por cada cien mil habitantes pasó de 147 en el año 2011 a 224 en 2021.³ Este crecimiento representa un incremento de cuarenta mil personas en la cifra de detenidas en unidades penitenciarias argentinas. El Servicio Penitenciario Bonaerense (SPB) y el Servicio Penitenciario Federal (SPF) son los que más crecieron. En lo que respecta a las mujeres detenidas, el crecimiento de las cifras entre 2005 y 2020 fue aún más acentuado. Actualmente, hay 2.711 mujeres privadas de su libertad en la órbita del SPB⁴ y 759, en el SPF⁵.



1. Socióloga, coordinadora del equipo Política criminal y violencia en el encierro en el Centro de Estudios Legales y Sociales.

2. Socióloga, investigadora del área de Justicia y Seguridad en el Centro de Estudios Legales y Sociales.

3. Sistema Nacional de Estadística de Ejecución de la Pena, Informe Argentina 2021.

4. CELS en base a datos del Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

5. Reporte estadístico diario de la población penal alojada en el Servicio Penitenciario Federal (<https://reporteestadisticas.spf.gob.ar/>)

El encarcelamiento representa un impacto diferencial en las mujeres presas, ya que la cárcel es un sistema pensado por y para los hombres. En este sentido, las mujeres presas enfrentan una situación de sobrevulneración en los espacios de encierro, ya que con el argumento de un trato neutral a todos los detenidos, se desconocen las necesidades específicas de las mujeres y sus hijos (Martínez, 2010).

El arresto domiciliario aparece como alternativa a esta sobrevulneración y en los últimos años creció considerablemente. Según los últimos datos disponibles, entre enero de 2018 y agosto de 2020, 580 mujeres pasaron al régimen de prisión domiciliaria con vigilancia electrónica del Servicio Penitenciario Federal⁶. En el SPB, las mujeres con arresto domiciliario con monitoreo electrónico eran 895 en febrero de 2023⁷.

Para estas mujeres, la posibilidad de cumplir la pena o esperar un juicio en una casa supone una mejora muy importante respecto a las condiciones de encierro en una unidad penitenciaria o comisaría. El hecho de que haya más mujeres en prisión domiciliaria es una buena noticia, pero a medida que esta población aumenta se profundizan los problemas que tiene este contexto de encierro.

Las mujeres presas vuelven a sus casas a cumplir el castigo, entre otras razones, porque se espera que su regreso signifique la vuelta a las tareas de cuidado del hogar. Regresan a hacerse cargo de sus hijos menores y, en la mayoría de los casos, a afrontar el sostenimiento de familias monoparentales, con pocos recursos y sin una política pública que las陪伴e. Así, se enfrentan al castigo encerradas en sus casas, mientras cargan sobre sus hombros la responsabilidad del desarrollo de sus hijos.

En este trabajo, presentamos un análisis de la información recabada en el marco de una investigación cualitativa sobre la vida de las mujeres en prisión domiciliaria⁸. Para esta investigación, realizamos siete entrevistas en profundidad a mujeres que estaban cumpliendo prisión domiciliaria en el



6. Dirección de Asistencia de personas bajo vigilancia electrónica del Ministerio de Justicia de la Nación.

7. CELS en base a datos del Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. El único dato disponible es sobre mujeres con vigilancia electrónica. No hay datos sobre el universo completo de personas en prisión domiciliaria (con y sin monitoreo electrónico).

8. La investigación sobre esta problemática fue realizada por el CELS y YoNoFui y publicada junto con el análisis del campo en 2021: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2021/03/Castigo-a-domicilio-Web.pdf> REESCRIBIR

ámbito del SPF y del SPB. También realizamos entrevistas a operadores judiciales y trabajadoras del Patronato de Liberados de la provincia de Buenos Aires.

Frente a la extensión del uso de la prisión domiciliaria como forma de castigo a las mujeres que cumplen condena y la responsabilidad sostenida de ellas respecto de las tareas de cuidado, nos preguntamos: ¿Cómo viven estas mujeres el arresto domiciliario? ¿Cómo hacen las mujeres en situaciones de extrema vulnerabilidad, como es la prisión domiciliaria, para realizar las tareas de cuidado? ¿Con qué dificultades se enfrentan?

Ser mujer, cuidadora y presa

La prisión domiciliaria es una modalidad alternativa al cumplimiento de la condena en la cárcel que se aplica a ciertos grupos considerados vulnerables (personas enfermas, mayores de setenta años, mujeres con hijos, embarazadas, o con personas con discapacidad a cargo, entre otras) para aminorar el impacto de la cárcel. Esta medida alternativa puede ser aplicada en cualquier momento del proceso penal.

Diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos como las Reglas de Tokio, Reglas de Mandela y Reglas de Bangkok, recomiendan el uso de medidas alternativas a la prisión para las mujeres detenidas dado que ellas son uno de los grupos vulnerables que tienen necesidades y requisitos específicos. Estas recomendaciones, destinadas a proteger a las mujeres para evitar vulneraciones sobre ellas y sus familias, se complementan con aquellas que buscan amparar a los hijos de las mujeres encarceladas, entendiendo que no deben permanecer alejados de sus madres.

En la Argentina, la Ley N° 26.472 establece que las madres de niños menores de cinco años así como también las mujeres que tienen a su cargo personas con discapacidad, sentenciadas a una pena de prisión efectiva o preventiva podrán cumplirla en detención domiciliaria. Esta medida es un derecho y una alternativa a la prisión, pero no sustituye la privación de libertad. También, revela que el entorno carcelario no es considerado apto para el desarrollo de las infancias.

Además, aunque esta ley representa un avance para las mujeres encarceladas y sus hijos frente a la dureza de la cárcel, hay dos problemas muy importantes que aparecen en relación con esta norma. El primero es la arbitrariedad con la que se otorga la prisión domiciliaria, porque el mismo texto de la norma

estipula que el juez “podrá disponer” la prisión domiciliaria. Esto supone que no necesariamente será otorgada, sino que queda a discrecionalidad del juez decidir a partir de sus propios criterios, aun en los casos que cumplen con los requisitos estipulados por la normativa. Esto hace que en muchos casos se priorice la voluntad de castigar por sobre la consideración de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y/o les hijos. La ley otorga este derecho, pero en los hechos no todas las mujeres que se encuadran bajo la normativa pueden acceder a él.

Muchas veces, los jueces refuerzan el castigo mediante la denegación de la prisión domiciliaria apelando a argumentos morales que cuestionan el desempeño como madre de la mujer detenida. Las mujeres que delinquen reciben la etiqueta de malas madres y cargan con dicho estigma por no haber cumplido el rol que la sociedad les tenía reservado. Las mujeres presas aparecen ante los ojos de la sociedad como doblemente transgresoras: por haber cometido un delito y por no cumplir con los comportamientos que se esperan de una buena madre y una buena mujer.

Otro argumento para negar la prisión domiciliaria es la “peligrosidad”, sin que se justifique en qué consiste este término ni por qué impide el otorgamiento de la prisión domiciliaria como lo marca la Ley. La peligrosidad está basada en la percepción subjetiva del juez que infiere la conducta futura a partir del tipo de delito cometido. En esos casos, se juzga a la persona y no a su conducta.

El segundo problema en relación con la aplicación de la Ley Nº 26.472 es que existen limitaciones con respecto a su alcance. Una de las principales es que acota la posibilidad de acceder a la prisión domiciliaria solamente a las madres excluyendo a los padres u otros referentes adultos. Esto no sólo limita el alcance de la Ley, sino que muestra que la responsabilidad de cuidado siempre recae sobre las mujeres. La Ley asume la feminización del cuidado como algo dado e impide reconocer a otros adultos que también pueden realizar esas tareas.

Hay una paradoja en la Ley, ya que reconoce la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres que son castigadas y habilita una alternativa que puede ser mejor que la prisión, pero este reconocimiento no es el fundamento de la Ley. Por el contrario, el único fundamento que tiene la normativa para que las mujeres sean objeto de esta morigeración es la naturalización social sobre su rol de cuidadoras. Como señala Rodríguez Enríquez:

Las responsabilidades de cuidado se vinculan con la naturalización de la capacidad de las mujeres para cuidar. Esto sucede cuando se

considera que la capacidad biológica exclusiva de las mujeres de parir y amamantar las dota de capacidades superiores que los hombres, para otros aspectos del cuidado. Lejos de ser una capacidad natural, se trata de una construcción social sustentada en las relaciones patriarciales del género, que se sostienen en valoraciones culturales reproducidas por diversos mecanismos como la educación, los contenidos de las publicidades y otras piezas de comunicación, la tradición, las prácticas domésticas cotidianas, las religiones, las instituciones.

(Rodríguez Enríquez, 2018)

El enfoque de la Ley no sólo refuerza el estereotipo, ya que el beneficio no incluye a otras posibles figuras cuidadoras, sino que omite, y por tanto niega, otros roles posibles para las mujeres.

Mujer pobre, mujer castigada

La mayoría de las mujeres privadas de la libertad están en situación de pobreza. Sus trayectorias de vida están signadas por largos períodos de desempleo o de trabajo precario, como changas, venta de ropa o cosméticos puerta a puerta. Sobre estas mujeres recae la obligación de generar ingresos para sostener a sus familias.

Muchas de ellas llegan a la cárcel por haber cometido un delito ligado a la subsistencia. Madres solas, a cargo del hogar y obligadas a ocuparse de las tareas de cuidado, encuentran en alguna actividad ilícita, como la venta de droga en pequeñas cantidades, la posibilidad de sobrevivir. Es la supervivencia de ellas y de sus hijos lo que está en juego, y el Estado responde a estas situaciones de vulnerabilidad social únicamente a través del sistema penal. En este sentido, el encarcelamiento de mujeres en condiciones de extrema vulnerabilidad no puede ser disociado de un proceso más amplio que se suele denominar *feminización de la pobreza*:

Este fenómeno es el efecto de las desigualdades de clase, género, generación y etno/raciales, que se profundizan en Argentina durante la década de los años '90, con un crecimiento acelerado de la pobreza en mujeres comparadas con los varones, y, entre las mujeres, en quienes ocupan posiciones de mayor subalternidad social, racial y económica, como las mujeres de sectores populares, inmigrantes, campesinas, indígenas o afrodescendientes. (Bosio et al., 2019, p. 319)

Las inequidades de género se observan en todos los niveles sociales. De he-

cho, en el tercer trimestre de 2022, el ingreso promedio de los varones fue de 87.616 pesos y el de las mujeres, 67.731. La brecha de género entre ambos ingresos es del 22,7%⁹. Sin embargo, las desigualdades se agudizan en los sectores más vulnerables de la población. Si se considera el 10% más pobre, se trata de una población constituida en un 70% por mujeres¹⁰. La cárcel constituye el final de un largo trayecto de necesidades insatisfechas y situaciones de extrema vulnerabilidad signadas por la pobreza, la violencia de género y, muchas veces, la soledad.

Las tareas de cuidado que recaen sobre estas mujeres no hacen sino profundizar aún más esta situación de pobreza. La vulnerabilidad se agrava frente a la compulsión de cumplir con los mandatos de cuidado. La mayoría utiliza casi todo su tiempo en estas tareas, sin poder encontrar un trabajo que les permita sobrevivir y mucho menos estudiar o formarse para mejorar su situación de vida.

El rol del cuidado, por lo tanto, también es un factor para explicar la feminización de la pobreza. Las mujeres quedan atrapadas en situaciones de pobreza que se profundizan al tener que cumplir con el rol tradicional de las tareas de cuidado sin recibir ningún ingreso por esto. La cárcel para las mujeres muchas veces es la consecuencia de esta situación. “La distribución desigual de las tareas de cuidado no remuneradas es un factor importante que contribuye a la brecha salarial de género y a la feminización de la pobreza” (OIT, 2018). En los casos de las mujeres privadas de la libertad, este rol es claramente el único reconocido por la Ley y el sistema penal, mientras se les niega y excluye de otros roles, como el de trabajadoras remuneradas. La Ley habilita la prisión domiciliaria a las mujeres como cuidadoras, pero el Estado no se ocupa de garantizar el derecho a cuidar, ni genera ninguna política para que las mujeres que están en prisión domiciliaria puedan realizar esas tareas de cuidado. Estas mujeres, que ya se encontraban en situación de vulnerabilidad antes de la cárcel, se encuentran ahora encerradas en sus casas, sin poder garantizar un ingreso, y sobrecargadas con el cuidado. Esto hace que muchas veces la cárcel se convierta en una salida a esa situación.

El desamparo en el encierro doméstico

La falta de políticas de acompañamiento pospenitenciario vuelve extrema-



9. INDEC. Evolución de la distribución del ingreso (EPH) Tercer trimestre de 2022

10. Observatorio de Géneros y Políticas Públicas. 10 razones feministas para un Salario Básico Universal. 2022.

damente dificultoso el sostenimiento de la vida en arresto domiciliario. Este desamparo se combina con que las mujeres vuelven a sus hogares y deben retomar el trabajo de cuidados. En las entrevistas emergieron dos dificultades principales. Por un lado, la falta de recursos económicos que permitan hacer frente a las responsabilidades del trabajo de cuidados y, por el otro, las dificultades que genera la restricción a la circulación en la gestión del cuidado.

Después de esperar meses, o incluso años, para acceder a la prisión domiciliaria, las mujeres a las que finalmente se les otorga el beneficio afrontan nuevas dificultades. Sin políticas que acompañen el encierro doméstico y limitados sus derechos de circulación y trabajo, estas mujeres dependen enteramente del sostén de sus familias que, en la mayoría de los casos, no cuentan con ingresos suficientes.

Adriana cayó presa cuando su hija tenía cuatro años y en la cárcel quedó embarazada de su segundo hijo. Por el embarazo, después de largas esperas, accede a la prisión domiciliaria. Ella nos cuenta que vio a muchas mujeres salir y volver a la cárcel mientras estuvo ahí. Porque sostener la prisión domiciliaria sin políticas de acompañamiento, cuidar a los hijos y sobrevivir no es tarea fácil:

Cuando salimos no hay quien nos ayude, ni económicamente, ni moralmente. Entonces, ¿qué pasa? Cuando se vuelve a reincidir (nos dicen): "Ah, no quisiste hacer las cosas bien". Pero no se puede conseguir trabajo, no se puede conseguir ayuda. ¿Y qué hago? No lo justifico, es la realidad de lo que pasa. Hay mujeres que están por drogas y vuelven a reincidir, porque no tienen qué darles de comer a sus hijos, y como mamá te desespera todo. Y obviamente, no querés volver a estar en cana, pero tampoco querés que tu hijo llore que tiene hambre. Y no hay nadie que te ayude. (Adriana)

Belén, una de las mujeres en arresto domiciliario, nos contaba cómo su familia trató de sostener la vida en el encierro sin ingresos, durante la pandemia:

Sí, yo tengo a mi papá un poquito enfermito, delicado de salud. Y está mi hermano, que igual ahorita ya no está trabajando, él tiene negocios, accesorios de celulares, carcasa, auriculares, todo eso. Pero ahorita está cerrado y no tenemos [...] No hay ingreso. Se está gastando lo que teníamos guardado para cualquier cosa. Acá somos tres, con mi hijo cuatro. Pero bueno, ahí estamos. (Belén)

A pesar de que la prisión domiciliaria se presenta como una alternativa superadora para que las mujeres madres se reencuentren con sus hijos y garanticen su cuidado, las dificultades para generar y disponer de un ingreso económico obstaculizan, y en muchos casos imposibilitan, su labor como cuidadoras.

Quienes salen de la cárcel se encuentran con profundas dificultades a la hora de buscar y conseguir un empleo que les permita subsistir. En muchos casos, la única experiencia laboral con la que cuentan es la experiencia de trabajo dentro del penal. Al salir de la cárcel, cargan con el estigma por haber estado detenidas o estar cumpliendo condena en sus hogares. Esta situación hace que conseguir empleo sea casi imposible. El panorama es de por sí complejo si tenemos en cuenta que las mujeres presas pertenecen a los sectores más pobres de la sociedad, que encuentran dificultades estructurales para acceder a un empleo formal. Sin embargo, en aquellos casos en los que la posibilidad de acceder a un empleo es más cercana, la dificultad se traslada a conseguir los permisos para salir a trabajar. Las autorizaciones de los jueces son difíciles de obtener y en muchos casos nunca llegan. Como le sucedió a Angie, una de las mujeres entrevistadas, que consiguió trabajo, pero no pudo conseguir la autorización para asistir:

Vinieron acá y me preguntaron en qué quería trabajar y anoté el lugar, la persona con la que iba a trabajar, que era mi hermano, todo [...] Pero, bueno, mi abogada llamó [al juzgado], vimos todo esto, pero no respondían y me decían que iba a demorar. (Angie)

Es decir que en la prisión domiciliaria, a las mujeres no se les reconoce el derecho a trabajar a pesar de que este sí es reconocido dentro de las unidades penitenciarias.

El acceso a políticas sociales también se ve obstaculizada para quienes se encuentran con prisión domiciliaria. En Argentina, la Asignación Universal por Hijo (AUH) tiene como objetivo equiparar el ingreso de los niños cuyos padres no estén incorporados al mercado de trabajo formal, ya sea porque se desempeñan en el sector informal o porque se encuentran desocupados (ANSES, 2021). La AUH puede ser percibida tanto por las madres como por los padres, sin embargo, como consecuencia del rol socialmente asignado como cuidadoras, suelen ser las mujeres quienes la reciben. En el caso de las mujeres en arresto domiciliario, la percepción de la AUH no está despojada de la complejidad que caracteriza su situación de vulnerabilidad.

Flor, mujer madre en arresto domiciliario, nos contó que ella no percibía la

AUH, sino que era uno de sus hijos quien la cobraba por ella:

La cobra mi otro hijo que vive en Moreno. Vive en Moreno pero venía acá a cobrarla, él también andaba con el tema de las adicciones[...]

También le cobraba la plata a los pibes, por ahí se la gastaba, era todo un tema. Yo ya pedí para pasarlo a mi nombre, ¿hice mal?.

A muchas mujeres presas les sucede como a Flor, cuando están detenidas en unidades penitenciarias un familiar cobra por ellas y esa percepción no siempre se usa para sus hijos. Al salir del penal, las mujeres se enfrentan con dificultades para recuperar la titularidad de la AUH y poder percibir ese ingreso que les es tan necesario.

La dificultad para tener un ingreso, así sea mediante el acceso a un empleo o mediante una política de acompañamiento, obstaculiza las tareas de cuidado y representa un impedimento para el sostenimiento y el desarrollo de la vida de sus hijos. Las necesidades apremian y las madres apenas pueden cubrirlas. Al respecto reflexiona Ana, una de las mujeres entrevistadas:

Uno vuelve a la cárcel con el hijo y sabe que ahí le dan pañales, le dan higiene, le dan comida, y que tenés un techo donde tu hijo se va a alimentar, no le van a sacar nada. No es que la cárcel guste. No, no gusta, es horrible. Pero cuando te toca pensar entre la cárcel y que tu hijo coma, a la calle, que estás libre, pero tu hijo no coma, y... Yo me encierro.

Vidas monitoreadas y gestión de los cuidados

Las entrevistas nos permitieron trabajar sobre las percepciones que tienen las mujeres de su situación. Para ellas, los límites entre lo permitido y lo prohibido en el arresto domiciliario no están claros, priman el desconocimiento y la confusión. La posibilidad de circular, los permisos que nunca llegan, la ignorancia del funcionamiento de la tobillera del monitoreo electrónico y la percepción de que ante cualquier error se vuelve a la cárcel son algunas de las dimensiones mencionadas.

Frente a este escenario de incertidumbre y temor, la gestión de los cuidados es difícil, ya que para estas mujeres es muy difícil prever cómo actuar en su día a día. Cuestiones básicas de la gestión de los cuidados, como llevar a sus hijos a la escuela o al centro de salud se convierten en odiseas. Las mujeres en arresto domiciliario oscilan entre el temor a cometer un error y el deseo de que sus hijos puedan sortear el impacto extendido del castigo.

La escolaridad de les hijes aparece en primer plano: ¿cómo puede sostenerse la asistencia a la escuela si la madre no puede llevarlo? La dificultad para acceder a los permisos para circular en el tiempo requerido hace que la escolaridad de les hijes sea, por lo menos, dificultosa. Sonia, una de las mujeres en arresto domiciliario entrevistadas, cuenta que le dieron un permiso por única vez para anotar a su hija en el jardín. Sin embargo, no le otorgaron un permiso para que pueda llevarla todos los días y esa imposibilidad hizo que su hija perdiera el año escolar. En este caso, el juez negó el permiso de Sonia para llevar a su hija porque ella misma se encontraba terminando el secundario, por lo que ya tenía "demasiados permisos".

El acceso a la salud de les hijes corre la misma suerte que la escolaridad. Los chequeos médicos, la vacunación, las urgencias son circunstancias difíciles de afrontar para las mujeres que cumplen el arresto domiciliario y precisan de permisos particulares para la circulación.

La incertidumbre frente a lo permitido y lo prohibido provoca que las mujeres en prisión domiciliaria vivan con temor a hacer un movimiento de más que las devuelva a la cárcel. La gestión de los cuidados se vuelve un trabajo imposible cuando las vidas están constantemente monitoreadas. Luciana, una de las mujeres en arresto domiciliario nos comentó que cuando le pusieron la tobillera de monitoreo electrónico quienes hacen el control, le dejaron bien en claro qué no se podía mover sino era una situación de riesgo de vida: "Me dijeron: 'tenés que salir o llamarnos a nosotros si te estás muriendo, si no, no'. Por eso, yo a veces no quiero ni llamarlos".

Conclusiones

El arresto domiciliario se consolidó como alternativa frente al aumento del número de mujeres privadas de su libertad en unidades penitenciarias. Las mujeres son reconocidas como responsables de las tareas de cuidado y sostenes del hogar y por esa razón se les otorga la posibilidad de cumplir la detención en sus hogares. El arresto domiciliario se presenta como una posibilidad de salir de la dureza en la que se transita la vida carcelaria.

Sin embargo, el reconocimiento del derecho de las madres a ocupar el rol de cuidadoras de sus hijos presenta una situación paradójica. La ley reconoce el derecho al cuidado, pero a la vez se le niega el acceso a cualquier otro derecho, como el de trabajar o estudiar. Por tanto, la situación de pobreza en la que se encuentra la mayoría de estas mujeres se ve profundizada por el peso de las

tareas de cuidado, la situación de abandono y la falta de ingresos en la que quedan en el encierro domiciliario.

Además, el Estado exige que les hijos asistan a la escuela, estén vacunados, se encuentren bien de salud y vivan en un ambiente propicio. Sin embargo, es el mismo Estado el que limita la posibilidad de cumplir con dichas tareas. Las dificultades para trabajar y generar un ingreso, la falta de políticas de acompañamiento y las restricciones arbitrarias a la circulación son los principales obstáculos del arresto domiciliario para llevar a cabo el trabajo de cuidados. Estas dificultades también impactan en forma directa a los hijos ya que diferentes esferas de su vida se ven afectadas por la situación en la que se encuentra la madre cuidadora. La privación de libertad domiciliaria en estas condiciones no es sólo un castigo para las mujeres, sino que también resulta un castigo para sus hijos.

El arresto domiciliario de las mujeres madres evidencia la tensión entre la demanda del Estado para con las madres y sus responsabilidades como cuidadoras y, a la vez, la falta de acompañamiento del mismo Estado. La consecuencia es arrojarlas a una situación de desamparo. La falta de acompañamiento estatal en el arresto domiciliario no hace más que aumentar la incertidumbre y la vulnerabilidad. Finalmente, la vida de las mujeres presas en sus casas es una lucha constante por sobrevivir y lograr cubrir sus necesidades básicas y las de sus hijos en un contexto de sobrevulneración y descuido estatal.

Son mujeres en situación de pobreza que sufren el castigo del sistema penal sin que se deje de pretender de ellas la responsabilidad del trabajo no remunerado de cuidar. En este sentido, la problemática de las mujeres en arresto domiciliario no forma parte únicamente de los debates sobre feminismo y castigo, sino también de los debates sobre la feminización de los cuidados y la economía feminista.

Referencias bibliográficas

ANSES (2021). Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH): hacia un esquema más inclusivo, Serie Estudios de la Seguridad Social, Dirección General de Planeamiento – Observatorio de la Seguridad Social.

Bosio, M. T., Domínguez, A., Soldevila, A. y Bard Wigdor, G. (2019). Demandas feministas en la argentina contemporánea: las políticas de género en el marco del neoliberalismo, en Nazareno, M., Segura, M. S. y G. Vázquez (eds.), *Pasaron cosas. Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos*. Universidad Nacional de Córdoba, pp. 311-334.

Martínez, S. M. (2011). Estándares internacionales para el tratamiento de la violencia contra mujeres encarceladas, en *Discriminación y género: las formas de la violencia*. Defensoría General de la Nación, Ministerio Público de la Defensa, pp. 259-272.

Rodríguez Enríquez, C. (2005). La economía del cuidado: un aporte conceptual para el estudio de políticas públicas, en Documento de Trabajo 44. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.

(2018). Economía del cuidado y desigualdad en América Latina. Avances recientes y desafíos pendientes, en Carrasco Bengoa, C., y Díaz Corral, C. (eds.), *Economía Feminista. Desafíos propuestas y Alianzas*. Editorial Madreselva , pp. 133-156.

Organización Internacional del Trabajo (2018). La economía del cuidado en una economía en transformació". https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_633168/lang--es/index.htm

EJE 04

Las trabajadoras de cuidados

Brasil muestra su rostro: cuidadoras y trabajadoras domésticas en tiempos de pandemia

Hildete Pereira de Melo¹, Lucilene Morandi² e Isabela Duarte Kelly³

Introducción

Las tareas de cuidado y el trabajo doméstico⁴, con remuneración o sin ella, son formas de trabajo que históricamente han hecho las mujeres. Se puede comprobar en los manuscritos y relatos históricos, en los que criadas siempre están al cuidado de niños, enfermos y ancianos, además de cocinar, limpiar y hacer otras actividades domésticas, tanto en tiempos antiguos como en las sociedades actuales (Melo, 1998). En los contextos de pobreza de los países latinoamericanos estas actividades nunca desaparecieron y representan opciones laborales significativas en el mercado de trabajo (Melo y Morandi, 2021).

En contextos de pobreza, desigualdad, baja generación de riqueza y bajo nivel de escolarización, las tareas de cuidado y el trabajo doméstico han sido y siguen siendo una de las principales ocupaciones de las mujeres, especialmente en las familias de menores ingresos. En Brasil, trabajar



1. Profesora Asociada, Facultad de Economía, Programa de posgrado en Política Social, Universidad Federal Fluminense, UFF, coordinadora adjunta del Centro de Investigación sobre Género y Economía (NPGE).

2. Profesora Asociada, Facultad de Economía, Programa de posgrado en Economía, Universidad Federal Fluminense, UFF, coordinadora del Centro de Investigación en Género y Economía (NPGE).

3. Licenciada en Economía por la Universidad Federal Fluminense, UFF, estudiante de posgrado en el Instituto de Economía da Universidade Federal do Rio de Janeiro, IE/UFRJ.

4. En Brasil no hay distinción entre el trabajo doméstico y las tareas de cuidado porque el Proyecto de Ley 11/2016, que impulsa la regulación de la profesión de cuidador/a de ancianas/os, niñas/os, personas con discapacidad y enfermedades raras, aprobado el 21 de mayo de 2020 en el Senado Federal, fue vetado por el entonces Presidente de la República, Jair Messias Bolsonaro (Melo y Morandi, 2021).

como cuidadoras y empleadas domésticas fue la primera opción de trabajo remunerado que las mujeres tuvieron en el país, como puede verificarse en todos los Censos Demográficos que se hicieron de 1920 a 2010. En 1995, 19% de las trabajadoras del país estaba en este sector (Melo, 1995). En los años siguientes, el avance de la escolarización femenina posibilitó una leve disminución de ese porcentaje, porque las hijas de las trabajadoras domésticas, con mayores niveles de escolarización que sus madres, tuvieron otras oportunidades en el mercado de trabajo. A pesar de eso, en 2013 el empleo doméstico continuaba siendo todavía la primera opción de trabajo para las mujeres brasileñas. Desde entonces, se encuentra entre las cuatro principales ocupaciones de las mujeres en Brasil (Melo, Morandi y Moraes, 2022).

La opción de hacer estos trabajos remunerados es característica de la contingencia que imponen los niveles de pobreza existentes, de la desigual distribución del ingreso y de la dinámica del mercado laboral en los países latinoamericanos donde las disparidades entre ricos y pobres posibilitan y fomentan este tipo de trabajos. En los últimos años, tuvieron éxito dos películas en las que las protagonistas eran cuidadoras y trabajadoras domésticas. Aunque las historias se contaban desde ángulos diferentes, la centralidad de estas trabajadoras en la vida de las familias que las empleaban resultaba evidente. Una es la película de 2018, *Roma*, del director Alfonso Cuarón, producción mexicana que cuenta la historia de una niñera en la primera mitad de los años setenta y de sus relaciones con la familia que la emplea, en las que se mezclan amistad y conflicto. La otra es una producción brasileña de 2015, *A que horas ela volta?*, de la directora Anna Muylaert, en la que también se disecciona la compleja relación entre patrones y trabajadoras domésticas que viven en el seno de familias adineradas.

Así, el trabajo doméstico y las tareas de cuidados remuneradas no se pueden analizar únicamente desde el punto de vista de sus consumidoras o consumidores, sino que es imprescindible considerar a quiénes viven de él. Buena parte de las trabajadoras domésticas están a cargo de sus propias familias, y los niveles históricamente bajos de remuneración que padecen repercuten directamente en los niveles de pobreza de quienes dependen de ellas, contribuyendo a mantener un círculo vicioso de pobreza femenina. En Brasil, los altos niveles de concentración del ingreso, el aumento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y la escasez de servicios públicos de cuidado generan una demanda permanente de tareas de cuidado y domésticas, especialmente por parte de familias con niñas y niños de corta edad y/o personas mayores, enfermas o necesitadas de atención especial.

Esta situación tiende a agravarse con el aumento de la esperanza de vida y el número creciente de personas mayores.

De acuerdo con ello, este artículo esboza un breve panorama del marco jurídico que en Brasil reconoce el lugar de las trabajadoras domésticas y las cuidadoras en el mundo del trabajo, y un perfil de cómo la pandemia afectó a estas trabajadoras⁵. Para ello, se usan los datos de la *Encuesta Nacional Continua por Muestreo de Hogares* (Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios Contínua, PNADC) del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) de los años 2015, 2019, 2020, 2021 y 2022. En el análisis, el año 2015 sirve como término de comparación para evaluar los impactos de la crisis pandémica, además de que fue en 2015 que el Senado brasileño promulgó la Ley Complementaria 150⁶, mediante la que reconoció todos los derechos laborales y de seguridad social de trabajadoras domésticas y cuidadoras. Se considera el período 2019 a 2022 para una mejor comprensión de los cambios relacionados con la actividad de los servicios domésticos antes, durante y después de la crisis pandémica. Así, 2020 puede entenderse como año de profundización de la crisis sanitaria, y 2022 como post-pandémico, dada la reapertura de la economía. El año 2021, a su vez, se caracteriza por la alternancia de períodos de mayor o menor apertura y cierre de la economía.

En este sentido, para trazar el perfil de las trabajadoras domésticas y cuidadoras en los últimos años, se seleccionaron algunas variables que permitieran caracterizar sus actividades, tales como sexo, color/raza, nivel de escolarización, edad, actividad⁷, horas trabajadas, ingreso promedio, si se trata de jefas de hogar, si cuentan con tarjeta de trabajo (CTPS, por sus siglas en portugués)⁸ y si son contribuyentes al Instituto de Previsión Social⁹.

La difícil construcción de un marco jurídico para las cuidadoras y trabajadoras domésticas



5. Si bien la pandemia de covid-19 en Brasil no ha terminado, este texto se limita al lapso 2019 - 2022, además de tomar el año 2015 como término de comparación. El cambio de gobierno el 1 de enero de 2023 creó en la sociedad nuevas expectativas en relación con el tratamiento de la salud y el desempeño económico nacional.

6. Más información en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp150.htm.

7. Se ha utilizado la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE)

8. La Tarjeta de Trabajo y Seguridad Social (CTPS) es un documento emitido por el estado brasileño donde se registra la vida profesional del trabajador y mediante el que se garantiza el acceso a los derechos laborales previstos por la ley. La tarjeta de trabajo se expide prioritariamente en formato digital y, excepcionalmente, en formato físico (N.d.T).

9. Las autoras generalizan en femenino las palabras *cuidadoras* y *trabajadoras domésticas* en todo el texto, pero presentan desglosadas por sexo las estadísticas.

El tardío reconocimiento por parte de la sociedad de que las actividades en cuestión son trabajo decente resulta patente en la propia historia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), creada en 1919, único organismo del Tratado de Versalles (1919) que llegó con vida y en actividad al siglo XXI. Aunque la Conferencia Internacional del Trabajo de 1936 debatió por primera vez los derechos de las trabajadoras domésticas, no fue sino hasta junio de 2011 que la OIT, en su centésima Conferencia Internacional del Trabajo, decidió adoptar un nuevo instrumento internacional, el *Convenio sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos*, que establece directrices normativas para decenas de millones de trabajadores y trabajadoras domésticas en todo el mundo (Melo, 2020).

En Brasil, la década de 1930 estuvo marcada por intensos debates sobre los derechos de los trabajadores, que culminaron el 1 de mayo de 1943 con la promulgación de la *Consolidación de las Leyes del Trabajo* (CLT), de la que estaban excluidas, además de los trabajadores rurales, las empleadas domésticas y las cuidadoras. Así, la CLT, mediante la que se aspiraba a organizar el mercado de trabajo, estableció un modelo formal de relaciones asalariadas, discriminando actividades incluidas y excluidas del cuerpo de la Ley. La falta de reconocimiento de la condición de trabajadora a las empleadas domésticas y a las cuidadoras significaba que la sociedad no reconocía que estas actividades fueran idénticas a las demás, y no pasaban de ser representativas del lugar de la mujer en la sociedad.

Excluidas de la CLT, las trabajadoras domésticas no obtuvieron una legislación especial hasta 1972 (Ley Nº 5.859/1972), que se limitaba a definir a los y las empleadas domésticas como “aquel que presta servicios de naturaleza continua y de finalidad no lucrativa a una persona o familia dentro del domicilio familiar”. Esta legislación establecía para empleadores la obligación de anotar el contrato de trabajo en la tarjeta de trabajo, daba derecho a vacaciones anuales de 20 días hábiles por período de 12 meses trabajados y garantizaba las prestaciones y servicios de la Ley Orgánica de la Previsión Social, a la que empleadas y empleadores contribuían de manera obligatoria (Porto, 2010). Así, la legislación sobre el empleo doméstico establecía sólo algunos derechos legales para esta categoría de trabajadoras, excluyéndola de varios otros derechos garantizados a otros tipos de empleo urbano. La Constitución Federal de 1988 permitió algunos avances y equiparó los trabajadores rurales a los urbanos, además de extender a las trabajadoras domésticas algunos otros derechos, pero sin incorporarlas al conjunto de derechos laborales. Ejemplo de derechos no reconocidos son el seguro de desempleo y el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTs). Sólo en 2000 se los extendió

opcionalmente a trabajadoras domésticas y cuidadoras, en grosera falta de reconocimiento a la lucha que desde la primera reglamentación, en la década de 1970, venían llevando adelante las organizaciones de trabajadoras domésticas y cuidadoras (Porto, 2010).

Los años de lucha de las trabajadoras domésticas y de las cuidadoras por la igualdad en el mundo del trabajo llevaron a la OIT, en 2011, a convocar la centésima Conferencia Internacional del Trabajo para discutir y aprobar el Convenio 189 y Recomendación 201 sobre trabajo doméstico remunerado, que reconociera todos los derechos laborales a quienes lo desempeñan. La aprobación en la sesión plenaria de la OIT fue una victoria, en tanto se reconoció que el trabajo doméstico es una categoría de trabajo a la que deben reconocerse los mismos derechos que a las demás (Melo y Morandi, 2021).

En Brasil, que la OIT aprobara este instrumento llenó de esperanza al movimiento sindical de trabajadoras domésticas y cuidadoras, y su repercusión en el Congreso Nacional fue inmediata. En ese momento se discutía en la Cámara de Diputados la Propuesta de Enmienda Constitucional N° 478/2010 del Diputado Carlos Bezerra (PMDB/MT), con la propuesta de revocar el párrafo único del artículo 7º, que restringía los derechos sociales de las trabajadoras domésticas y cuidadoras. Esta Enmienda Constitucional tuvo dictamen favorable, aprobado el 05/07/2011 por la Comisión de Constitución y Justicia y Ciudadanía de la Cámara, lo que generó esperanzas sobre la viabilidad jurídica de la ratificación interna del nuevo Convenio sobre trabajo doméstico decente y sobre la ampliación de los derechos de empleadas y empleados domésticas/os (Melo, 2020). A pesar de los cambios propuestos, Brasil no había firmado el Convenio 156 de la OIT sobre igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares¹⁰.

La intensa lucha de las trabajadoras domésticas y cuidadoras se hizo escuchar y, en 2013, en la Cámara Federal había varios proyectos de Ley cuyo objetivo era ampliar el conjunto de derechos laborales de esta categoría profesional. Estos proyectos se combinaron en el diseño general de la llamada Enmienda Constitucional N° 72, que tuvo como origen la PEC (Propuesta de Enmienda a la Constitución) 66/2012, conocida como “PEC das Domésticas”, aprobada finalmente por el pleno del Congreso Nacional el 3 de abril de 2013.



10. En marzo de 2023, Brasil aún no había firmado este Convenio.

La sociedad brasileña discutió intensamente esta victoria legislativa, que terminó siendo reglamentada en mayo de 2015 por el Senado Federal y sancionada por la presidenta Dilma Rousseff en junio de ese año. Así, setenta y dos años después de que los y las trabajadoras brasileñas tuvieran acceso a una legislación de protección social, a las trabajadoras domésticas y cuidadoras se les reconocieron los mismo derechos que a las demás trabajadoras y trabajadores, de acuerdo con la *Consolidación de las Leyes del Trabajo*. A pesar de esta victoria, si bien los derechos están escritos en las leyes, no están presentes en sus vidas, como se ve en las siguientes secciones¹¹.

Con estas preocupaciones, este trabajo analiza el sector de servicios domésticos remunerados, que incluye principalmente las ocupaciones de cuidadoras y trabajadoras domésticas remuneradas (Pinheiro, Lira, Rezende y Fontoura, 2019) en tiempos de pandemia. El año 2015 se toma como referencia de comparación para el período 2019-2022, cuando la pandemia de COVID-19 dejó al descubierto los altos niveles de desigualdad y pobreza de Brasil. En esos años, la economía brasileña vivió su mayor crisis económica desde 1930. En ese escenario de aislamiento social, es muy probable que la categoría profesional más afectada haya sido la de las trabajadoras domésticas y cuidadoras, cuyo trabajo requiere el contacto directo entre las personas. La necesidad de distanciamiento social redundó en un significativo aumento del desempleo en esta categoría, según muestran los datos del mercado laboral para los años 2020-2022 (Thomé y Melo, 2021; Melo, Morandi y Moraes, 2022).

Economía feminista y cuidados en tiempos de pandemia: cuidadoras y trabajadoras domésticas

La literatura económica brasileña sobre mercado de trabajo considera que a partir de 1970 la inserción femenina en el mundo del trabajo fue en aumento (Bruschini, 1994) y explica esta inserción por el deterioro de los salarios reales de los trabajadores en el período, lo que habría contribuido a aumentar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo como una forma de complementar el ingreso familiar. Pero no es una explicación satisfactoria de la cuestión.



11. En 2013, tras aprobación de la PEC de las empleadas domésticas, a partir de la Ley Complementaria nº 150/2015 los derechos de las empleadas domésticas y cuidadoras pasan a ser: adicional por nocturnidad, pago obligatorio del Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS) por parte del empleador, seguro de desempleo, salario familiar, ayudas para guardería y preescolar, seguro de accidentes de trabajo e indemnización en caso de despido sin justa causa.

Brasil, siguiendo la tendencia de los países desarrollados, experimenta una reducción progresiva de la tasa de crecimiento poblacional, principalmente a partir de la segunda mitad del siglo XX. La evolución demográfica brasileña estuvo marcada por la caída de la tasa de mortalidad a partir de la década de 1940 y el descenso de la tasa de fecundidad a partir de la década de 1980. Probablemente, la aceleración del proceso de urbanización, la difusión de los métodos anticonceptivos, el aumento de la escolarización de las mujeres y la influencia del movimiento feminista con su propuesta de transformación del papel de la mujer en la sociedad hayan influido en la reducción de las tasas de fecundidad, consecuencia y causa del aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo. Sin embargo, debe señalarse que este ingreso en el mercado de trabajo estuvo y está marcado por una desigual división sexual del trabajo, tanto en el seno de las familias como entre éstas y los demás organismos de la sociedad en el sector público, el sector privado o las organizaciones sociales. Además, las mujeres se distribuyen de manera desigual en los distintos sectores productivos, concentrándose más en las tareas relacionadas con los cuidados. Las estadísticas muestran también que el avance de la escolarización femenina no modificó estas opciones, ya sea debido a las mismas mujeres o a los prejuicios del mercado de trabajo, que no ve con buenos ojos su inclusión en actividades típicamente masculinizadas como la construcción civil, el transporte, la agricultura o la pesca.

Por otro lado, la escolarización femenina viene avanzando progresivamente desde los años cincuenta. En 1960, del total de la población con educación superior, las mujeres eran apenas 14,3%, mientras que en 1991 superaron a los hombres, alcanzando 51% de la población y, en 2010, llegaban a casi 59% de las personas con educación superior concluida (Soares *et al.*, 2014). Sin embargo, ser la mayoría con educación superior no se ha traducido en mejores empleos ni en igualdad salarial. En otras palabras, el beneficio de la educación ha sido inferior para las mujeres que para los hombres. Educación, salud y servicios domésticos siguen siendo sectores económicos tradicionalmente feminizados y, en 2022, representaban más de un tercio de las mujeres empleadas en el mercado laboral (Melo, 1998; Bandeira y Melo, 2010; Melo; Thomé, 2018).

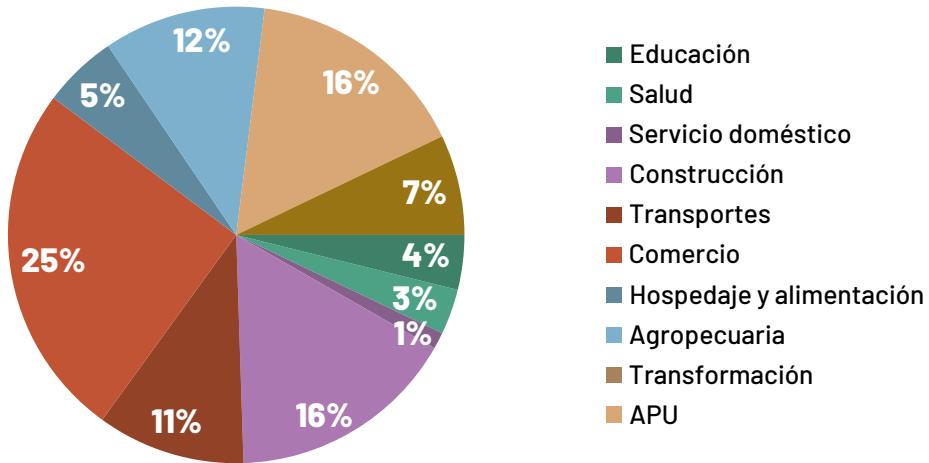
De todos modos, hay que considerar que esta inserción es y fue posible únicamente porque paralelamente ha existido un mercado no regulado de mujeres pobres y con bajo nivel de escolarización, en su mayoría negras, dispuestas a trabajar por salarios bajos y sin garantías sociales, en ocupaciones feminizadas como los de las empleadas domésticas y cuidadoras. Es importante señalar que este trabajo, a pesar de resultar esencial para

el buen funcionamiento del sistema productivo en su forma actual, se considera un trabajo no calificado, que como puede ser hecho por cualquiera es infravalorado, además de considerarse un trabajo hecho para mujeres. En general, las tareas de cuidados no se consideran trabajo cuando se hacen para los miembros de la familia, porque se entiende que se hacen por amor, y al mismo tiempo se las infravalora como ocupación remunerada, por lo que reciben una de las peores retribuciones en la economía (Melo y Thomé, 2018; Melo, Morandi y Moraes, 2022).

Esta mirada a las transformaciones experimentadas por las mujeres desde la década de 1970 muestra que, si bien su lugar en el mercado de trabajo se ha ampliado, hubo pocos cambios respecto de los sectores económicos en que se insertan. Los nichos de ocupación femenina se localizaron y se localizan en los sectores de educación, salud, servicios domésticos remunerados, además del comercio, que ganó protagonismo en los últimos años, con crecimiento significativo para ambos sexos (Melo y Thomé, 2018, p. 114). No nos cabe duda de que el aumento de la escolarización en Brasil explica este crecimiento y, en el caso específico de las cuidadoras y trabajadoras domésticas, explica también que muchas hijas no hayan seguido los pasos de sus madres y abuelas, ya que tuvieron diferentes oportunidades de ingreso en el mercado laboral.

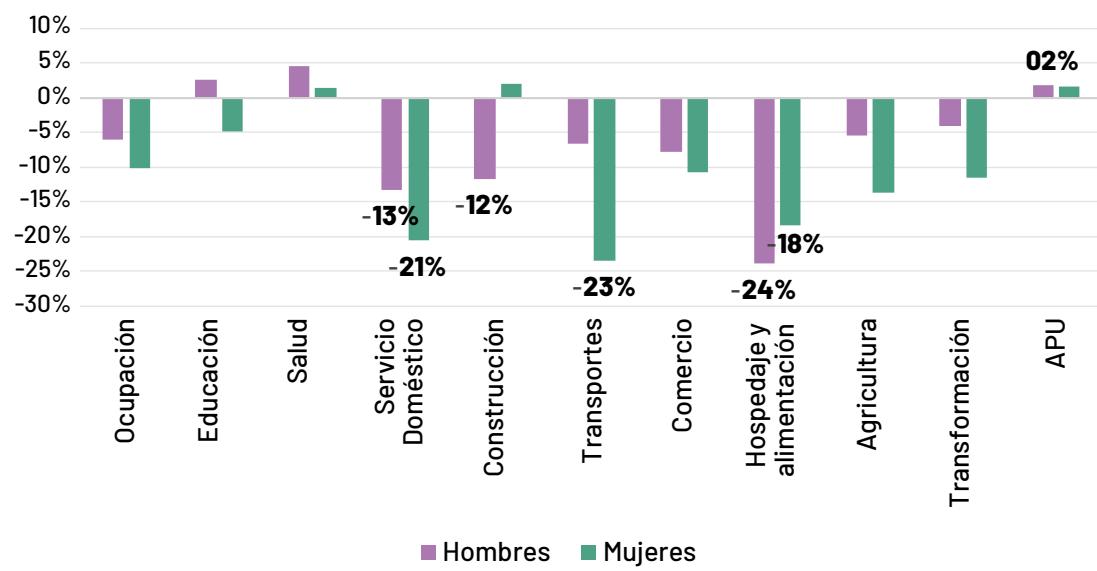
Los gráficos 1 y 2 muestran el panorama de la ocupación de mujeres y hombres en diversos sectores económicos del mercado de trabajo brasileño en el año 2022, cuando la pandemia todavía no ha desaparecido, pero a pesar de ella la sociedad está en movimiento (DIEESE, 2021). Como se ve, las actividades vinculadas con el comercio son las mayores empleadoras de la economía, tanto para mujeres como para hombres. Esta primacía refleja la dinámica de la sociedad capitalista y la importancia que la circulación de mercancías tiene en relación con las inversiones necesarias para la producción. En relación con el resto, mujeres y hombres tienen presencia diversa, a las mujeres corresponde 33,9% de participación en tareas relacionadas con los cuidados (trabajadoras domésticas o cuidadoras, educación y sanidad) y a los hombres 33,9% en sectores vinculados a la producción de bienes materiales (construcción, industria de transformación e industria agropecuaria). Así, el comercio y estas tres ramas de actividad ocuparon 53,5% de la mano de obra masculina y 52,5% de la femenina en 2022.

Gráfico 1: Distribución de las mujeres empleadas por sector económico, 2022



Fuente: IBGE, Encuesta Nacional Continua por Muestreo de Hogares, 2022; elaboración propia.

Gráfico 2: Distribución de los hombres empleados por sector económico, 2022



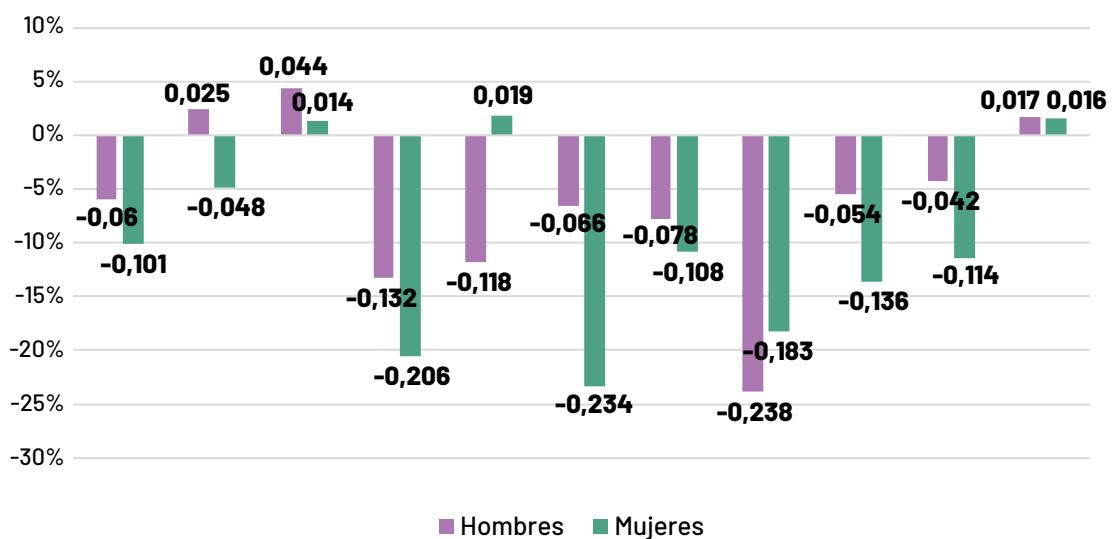
Fuente: IBGE, Encuesta Nacional Continua por Muestreo de Hogares, 2022; elaboración propia.

El gráfico 3 muestra cómo varió entre 2019 y 2020 la participación femenina en los diversos sectores de actividad, y destaca los impactos de la pandemia de COVID-19 en el mercado laboral. En 2020 no había aún vacunas y el aislamiento social, necesario para evitar el contagio y salvar vidas, provocó una gran retracción económica. Hay que señalar que en el sector salud hubo una variación positiva en los niveles de ocupación, dada la gran demanda de servicios del área durante la pandemia. También es importante destacar

el papel de la Administración Pública (APU) como mantenedora y creadora de empleos, habida cuenta de las actitudes negacionistas del gobierno Bolsonaro.

Por último, el gráfico 3 también muestra que en los sectores de actividad analizados, que representan 80% de la ocupación de hombres y mujeres, las mujeres fueron las más afectadas por la pandemia, ya que perdieron 10% de ocupaciones en comparación con 2019, mientras que los hombres perdieron sólo seis por ciento.

Gráfico 3: Variación de las ocupaciones por sector económico, según sexo; 2019/2020



Fuente: IBGE, Encuesta Nacional Continua por Muestreo de Hogares, 2019-2020; elaboración propia.

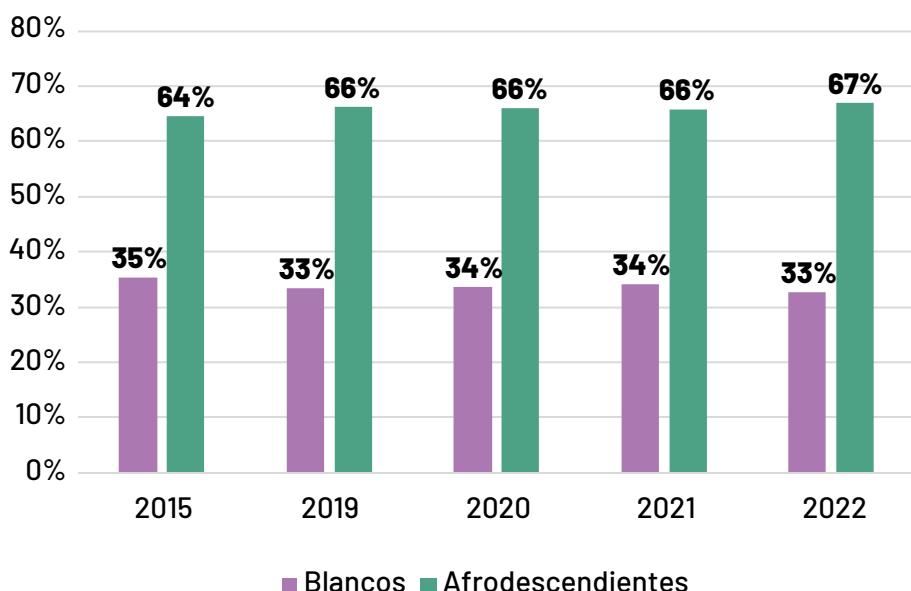
Los datos de la variación de la ocupación por sectores económicos y por sexo entre el 2019 y el 2022 muestran otro aspecto de la cuestión. Aunque pone de relieve un aspecto más bien coyuntural del mercado laboral, llama la atención sobre otro bastante importante en relación con la ocupación de las mujeres. En el caso de las mujeres, el único sector que presenta una variación negativa al comparar 2022 y 2019 es el servicio doméstico. En cuatro años, de 2019 a 2022, el sector registró una pérdida de unos 180 mil empleos. Esto puede deberse al empobrecimiento de las capas medias de la sociedad brasileña, o ser el resultado de un cambio estructural. Otra hipótesis es que el país esté orientándose hacia un modelo más próximo al de los países desarrollados, como insinúa la investigación de Melo, Morandi y Moraes (2022). Para dar

respuesta a esta pregunta, deberá tenerse en cuenta la evolución de los datos en los próximos años. Los datos muestran también que en el caso de los hombres hubo una pérdida de empleos en el sector de hospedaje y alimentación que aún no se recuperó, siendo éste un sector muy afectado por el cierre de la economía y el aislamiento social.

¿Quiénes son las cuidadoras y trabajadoras domésticas?

El sector de servicios domésticos incluye el trabajo de las cuidadoras y las empleadas domésticas, categoría ocupacional ejercida mayoritariamente por mujeres y que en 2022 ocupaba cerca de 5,8 millones de personas, 91% de ellas mujeres. El número se redujo en 2020, primer año de la pandemia, a 4,8 millones de personas, siendo el de servicios domésticos uno de los sectores con mayor caída de la ocupación, debido a que exige contacto directo entre personas. El gráfico 4 también muestra que en esta actividad la mayoría de las mujeres son negras, y que en los últimos años analizados su proporción creció. Este aspecto probablemente sea reflejo de la crisis que sufrió el mercado de trabajo nacional y de que las mujeres blancas gozan de mayor facilidad de empleabilidad –aunque en el sector las mujeres negras predominan ya desde la década de 1990– (Melo, 1998).

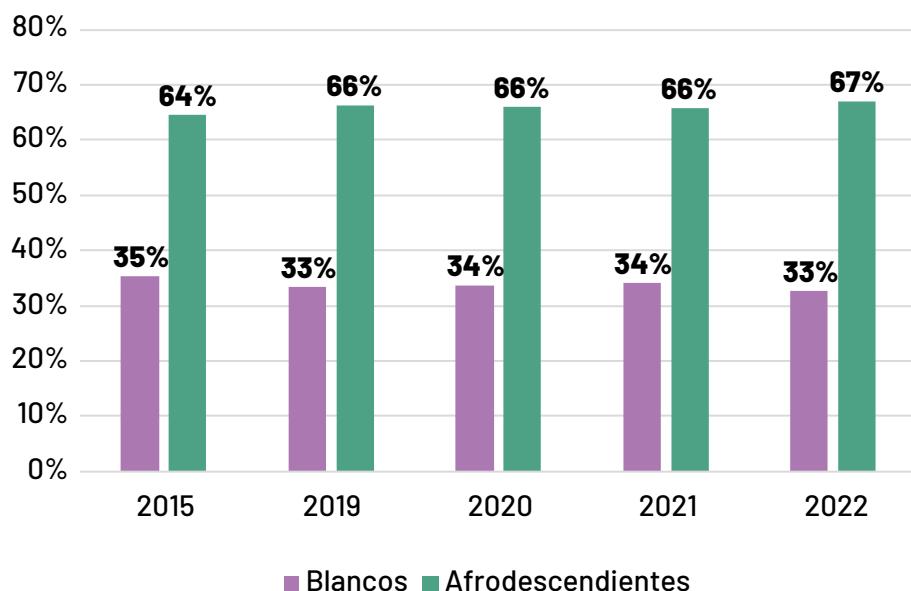
Gráfico 4: Porcentaje de mujeres trabajadoras en el sector del servicio doméstico remunerado por color/raza: 2015-2022



Fuente: IBGE, Encuesta Nacional Continua por Muestreo de Hogares, 2015-2022; elaboración propia.

En cuanto a la edad de las trabajadoras que prestan servicios domésticos y de cuidado remunerados, la edad promedio se ubicó por encima de los 40 años (gráfico 5) para los años analizados en este estudio, siendo superior la edad promedio de las mujeres blancas a la de quienes se declaran negras.

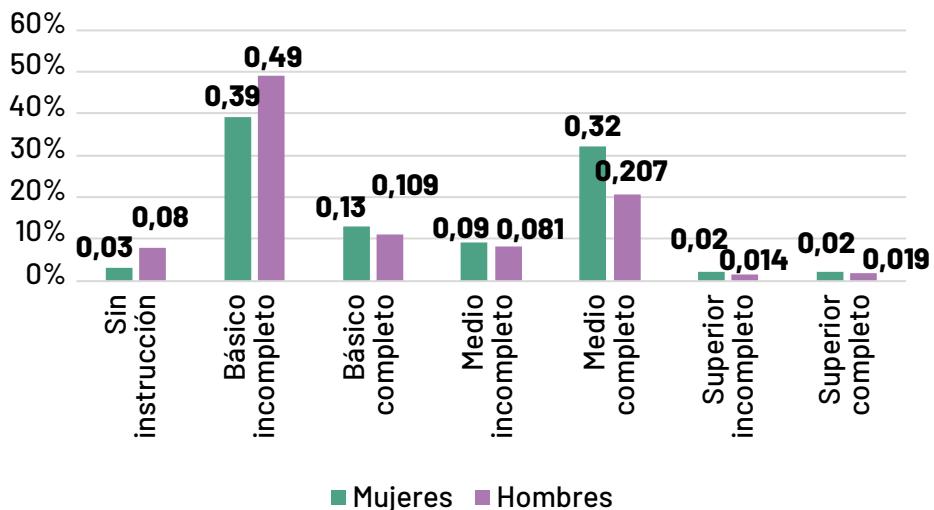
Gráfico 5: Edad promedio de las mujeres en el sector de los servicios domésticos remunerados por color/raza; 2015-2022



Fuente: IBGE, Encuesta Nacional Continua por Muestreo de Hogares, 2015-2022; elaboración propia.

El nivel de escolarización de los y las trabajadoras domésticas es relativamente bajo, pero las mujeres tienen más estudios que los hombres (gráfico 6). Entre las cuidadoras y trabajadoras domésticas, 32% cuenta con educación secundaria completa. Si se considera que, según los datos de 1995, 15,5% de estas trabajadoras no tenía ningún estudio y, como muestra el gráfico 7, este porcentaje ha bajado hoy a 3%, estamos ante una gran mejora (Melo, 1998).

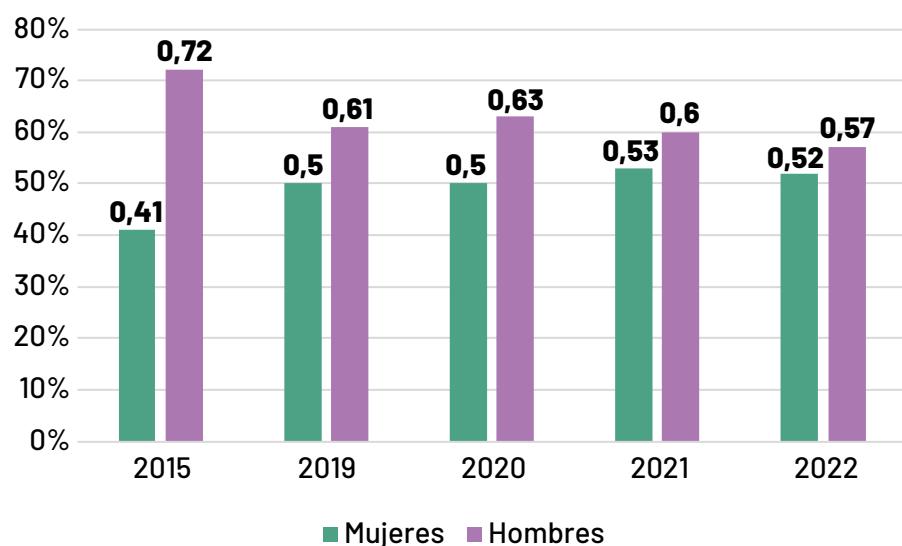
Gráfico 6: Nivel de estudios en el sector del servicio doméstico remunerado por sexo



Fuente: IBGE, Encuesta Nacional Continua por Muestreo de Hogares, 2015-2022; elaboración propia.

El gráfico 7 muestra el porcentaje de personas ocupadas en el sector de servicios domésticos que son responsables de hogar, por sexo. Nótese que la realidad de 2015 ha cambiado cuatro años después y, a partir de 2019, 50% de las mujeres eran jefas responsables de hogar, porcentaje que se incrementó en los años siguientes, producto de la menor duración de las uniones en los tiempos actuales, así como de otras reconfiguraciones (Araujo *et al.*, 2018).

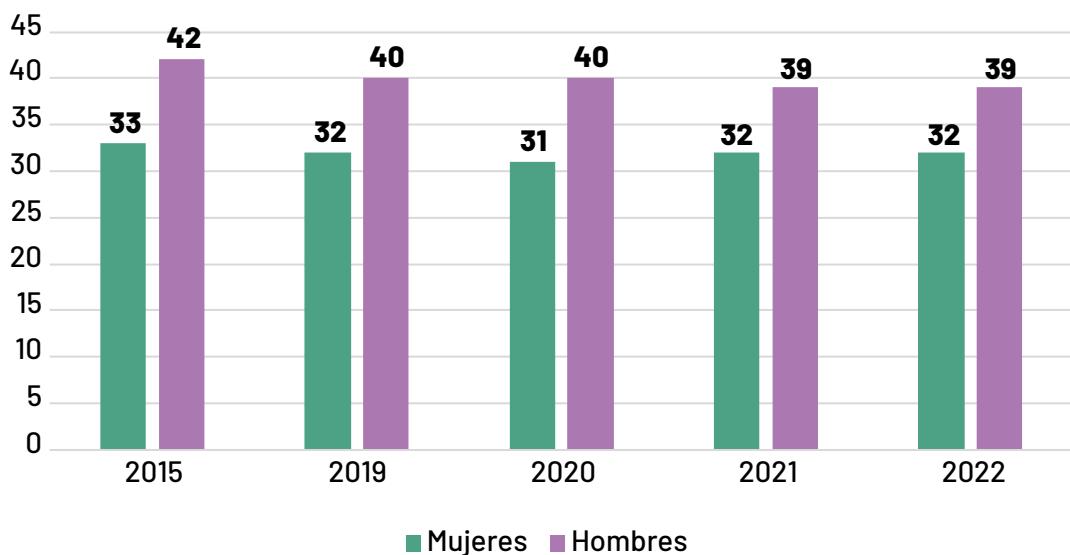
Gráfico 7: Porcentaje de jefes y jefas de hogar en el sector de servicios domésticos remunerados, por sexo; 2015-2022



Fuente: IBGE, Encuesta Nacional Continua por Muestreo de Hogares, 2015-2022; elaboración propia.

La literatura económica explica en general la desigualdad de las relaciones laborales cuando se trata mano de obra femenina o masculina en función de la diferencia en la jornada laboral de hombres y mujeres, porque en promedio las mujeres trabajan semanalmente menos tiempo que los hombres. Al analizar el sector de servicio doméstico, observamos que este patrón se mantiene, como muestra el gráfico 8. Esto se debe a que la mayoría de las mujeres empleadas cumplen una jornada laboral adicional en la atención de sus familias, lo que hace difícil conciliar el trabajo remunerado y el trabajo “por amor” en el hogar.

Gráfico 8: Horas trabajadas por semana en el sector de servicios domésticos remunerados, por sexo; 2015-2022



Fuente: IBGE, Encuesta Nacional Continua por Muestreo de Hogares, 2015-2022; elaboración propia.

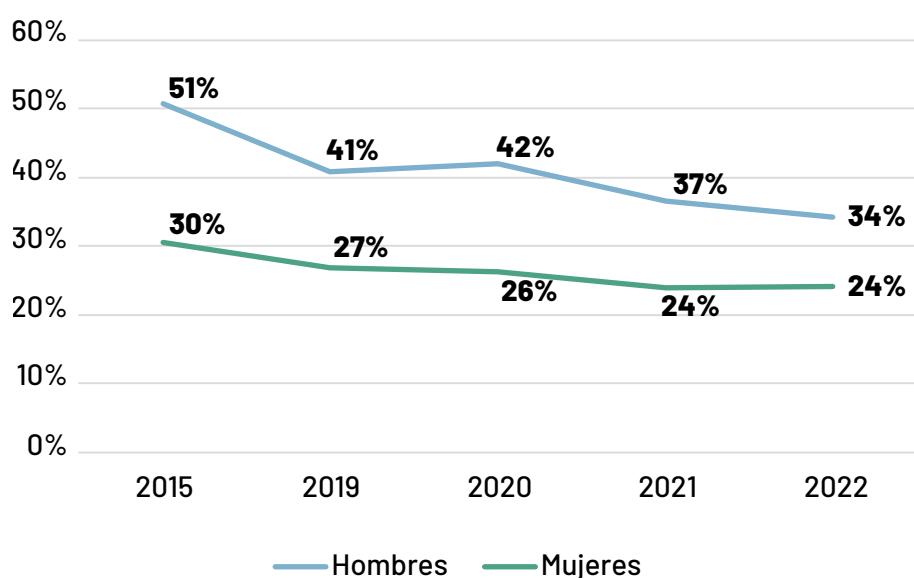
Donde no llegó el derecho laboral: la informalidad en las tareas de cuidado remuneradas

Como se vio en las secciones anteriores, el trabajo doméstico siempre ha sido una categoría desvalorizada (Melo, 1998; Porto, 2010; Melo y Morandi, 2020), resultado de la mirada descalificadora del conjunto de la sociedad, que lo considera una obligación femenina. De acuerdo con ello, las mujeres deben cuidar sus familias por deber moral y por amor, noción que se construye socialmente desde la más tierna infancia.

Con esto en mente, una forma de analizar la formalidad e informalidad dentro de esta actividad sería explorar los datos de trabajadores y trabajadoras

con y sin tarjeta de trabajo asignada y que contribuyan o no al Instituto de Previsión Social. Según la información encontrada, en 2015 el 51% de los hombres que trabajaban en este sector tenían tarjeta de trabajo asignada, en comparación con sólo 30% de las mujeres¹². En los años siguientes, los niveles de formalización bajaron para todas las personas del sector y, en 2022, 34% de los hombres y 24% de las mujeres tenían contrato de trabajo formal, en comparación con el 51% y 30%, respectivamente, de 2015, por lo que la pérdida para los hombres fue mayor que para las mujeres.

Gráfico 9: Porcentaje de trabajadores del sector de servicios domésticos con tarjeta de trabajo asignada, por sexo; 2015 y 2019-2022



Fuente: IBGE, Encuesta Nacional Continua por Muestreo de Hogares, 2015-2022; elaboración propia.

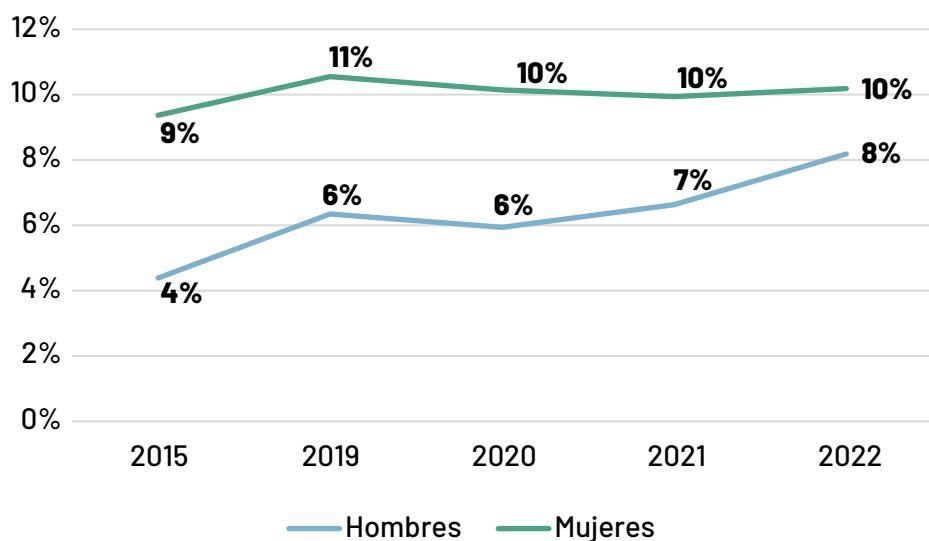
El porcentaje de trabajadores y trabajadoras asalariadas del sector de servicios domésticos que contribuye a la seguridad social aumentó en el caso de los hombres y se mantuvo más o menos constante en el caso de las mujeres a lo largo de todo el período (gráfico 10). La contribución a la seguridad social es un gasto también para quienes trabajan, que cargan con una parte del costo. Por lo tanto, es posible que la expansión que muestran



12. Llamamos la atención sobre el hecho de que “ellos” no hacen las mismas tareas que las mujeres en el servicio doméstico remunerado. Los hombres son en su mayoría choferes de familia, jardineros y limpiadores/diaristas; es decir, a cerca de 79% de estos trabajadores se le asignó estas ocupaciones, como mostró la investigación de Melo (1998, p.128). El patrón se mantiene en años más recientes, como señalan Pinheiro et al. (2019).

los datos se deba al aumento del número de trabajadoras y trabajadores autónomos después de la reforma laboral de 2017, que desreguló y liberalizó el mercado laboral brasileño. Los datos por sexo muestran que en este sector es mayor el porcentaje de mujeres que cuenta con seguridad previsional (10% en 2022) que el de hombres (8%). Sin embargo, en el caso de los hombres este porcentaje viene aumentando desde 2015 de forma continua y más rápido que en el de las mujeres; entre ellas sólo 4% contaba en 2015 con seguridad previsional. Esta actitud es indicadora del temor a no contar con pensiones en la vejez y de una situación más estable en las relaciones familiares.

Gráfico 10: Porcentaje de trabajadores del sector de servicios domésticos que contribuyen a la Previsión social, por sexo; 2015 y 2019-2022



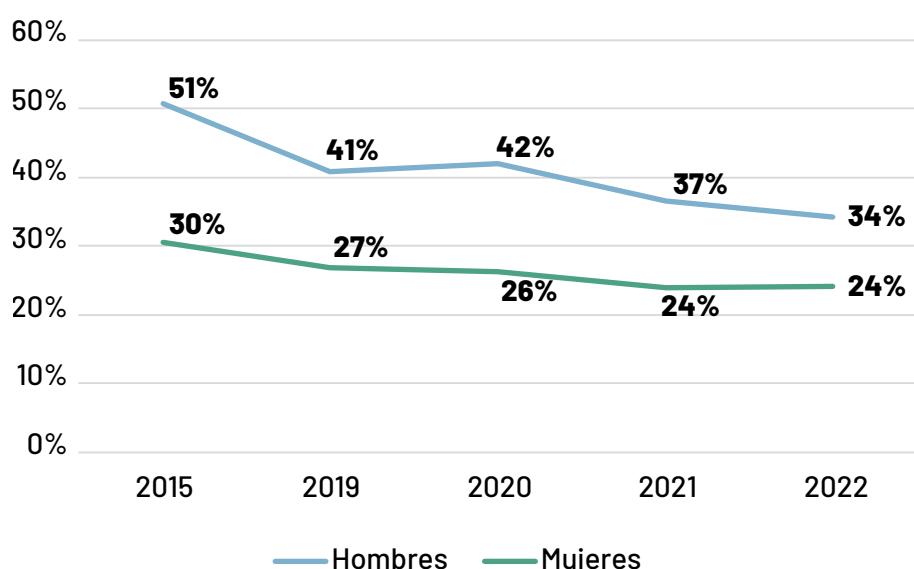
Fuente: IBGE, Encuesta Nacional Continua por Muestreo de Hogares, 2015-2022; elaboración propia.

Cuidadoras y trabajadoras domésticas e ingresos de trabajo

Las ocupaciones de cuidadora y trabajadora doméstica se entienden como una expresión inherente al ser mujer, ya que se considera que todas las mujeres nacen con habilidades para asumirlas y el cuidado se vuelve destino femenino. Esta naturalización juega un importante papel como “imantador” de las mujeres, porque nacer “mujer” significa socializarse en las tareas de cuidado (Pelletier, 1978). Por lo tanto, se supone que todas las mujeres saben “naturalmente” cuidar, y esta percepción permite que mujeres con menos escolarización y sin experiencia profesional en el mercado de trabajo se empleen realizando tareas de cuidado y servicios domésticos a cambio de dinero –como muestra este trabajo–, o siendo simplemente en su rol de “esposas”.

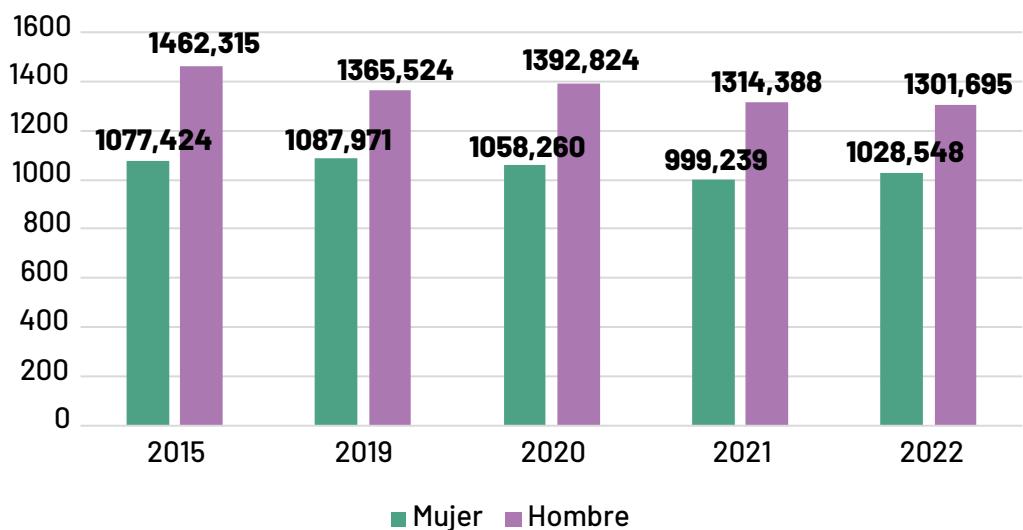
Además, hay una tendencia histórica a que las mujeres tengan ingresos inferiores a los de los hombres, lo que en el caso brasileño se mantiene en todo el período analizado, con una tendencia a la baja que parece enfriarse con el tiempo (gráfico 11). La desigualdad de género se acentúa cuando se entrecruzan ingresos por sexo y raza/color. Las mujeres negras del sector de servicios domésticos ganan menos que las blancas. Este patrón se repite en el caso de los hombres, ya que los negros ganan menos que los blancos, como muestra el gráfico 12. Se observa así una prevalencia de la desigualdad racial, que con el paso de los años parece disminuir lentamente.

Gráfico 11: Ingresos medios en el sector del servicio doméstico por sexo; 2015-2022



Fuente: IBGE, Encuesta Nacional Continua por Muestreo de Hogares, 2015-2022; elaboración propia.

Gráfico 12: Ingresos medios en el sector del servicio doméstico por sexo y color/raza; 2015-2022



Fuente: IBGE, Encuesta Nacional Continua por Muestreo de Hogares, 2015-2022; elaboración propia.

Reflexiones finales

En Brasil, un país muy desigual, las tareas de cuidado y los trabajos domésticos se mantienen a lo largo de las décadas como una de las principales ocupaciones de las mujeres. Posiblemente el desequilibrio en la distribución del ingreso explique que esta desigualdad perdure, tanto en Brasil como en el mundo, lo cual a su vez posibilita e incentiva la demanda de trabajo doméstico mal remunerado. A esto se añade el aumento del número de mujeres que participa en el mercado laboral sin acceso a los servicios públicos de cuidado y teniendo que tercerizar estos trabajos, lo que genera una demanda permanente de tareas de cuidado, especialmente por parte de familias con niños y niñas de baja edad y por el aumento del número de personas mayores resultado de la creciente esperanza de vida.

A lo largo de los años, la incorporación de las mujeres en el mercado laboral ha ocurrido de manera segmentada. Por un lado, hay un grupo de mujeres con bajo grado de escolarización que asumieron empleos precarios e informales, como las tareas de cuidado. Por otro lado, mujeres con mayor escolarización, sobre todo de clase media, tomaron empleos de mayor calificación, pero concentrados en áreas que todavía remiten a papeles tradicionalmente femeninos, como salud, educación y servicios sociales. La inserción ocupacional de las mujeres muestra que desde el primer censo nacional, en 1872, hasta el último, de 2010, las trabajadoras siguen

percibiendo ingresos inferiores a los de los hombres, incluso en actividades feminizadas donde hay mayoría de mujeres, como el servicio doméstico, como muestra este estudio.

Otro hecho a destacar es que la aprobación en 2013 de la legislación de protección, y su reglamentación en 2015, constituyen un proceso que todavía está siendo incorporado muy lentamente por la sociedad brasileña. Una de las consecuencias de la aprobación de dicha legislación protectora fue el aumento del número de cuidadoras y trabajadoras domésticas en la categoría de diaristas, una forma de contratación que libera a las y los empleadores de la obligación de formalizar un contrato de trabajo y pagar las cargas sociales; entran en esta categoría quienes prestan servicios en una misma casa hasta dos veces por semana (Pinheiro et al., 2019; Melo y Thomé, 2018).

Desde esta perspectiva, no caben dudas de que la pandemia contribuyó al aumento de la desigualdad, especialmente en relación con las mujeres. Históricamente, las crisis económicas han arrojado a las mujeres al desempleo, pero la conjunción con la crisis sanitaria amplificó el desempleo femenino, como muestra este trabajo. La crisis afectó gravemente el mercado laboral, y el servicio doméstico fue la actividad que sufrió las mayores pérdidas de empleo e ingresos durante el período.

Referencias bibliográficas

Araujo, C.; Gama, A; Picanço, F. y Cano, O. (org.) (2018). Género, familia y trabajo: cambios y permanencias. Río de Janeiro: Gramma.

Bandeira, L. M.; Melo, H. P. De y Pinheiro, L. S. (2010). Mulheres em dados: o que informa a PNAD/IBGE, 2008. *Revista do Observatório Brasil da Igualdade de gênero*. Secretaría de Políticas para las Mujeres de la Presidencia de la República SPM/PR pp. 107-119.

Brasil, I. Encuesta Nacional Continua por Muestreo de Hogares (PNADC), varios años.

Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos. (2021). Las desigualdades entre negros y no negros se profundizan durante la pandemia. Boletín especial, 20 de noviembre, Día de la Conciencia Negra, SP.

Melo, H. P. (1998). De Maids a Trabalhadoras (De criadas a trabajadoras). *Estudos Feministas*, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais IFCS/UFRJ, Vol. 6(2), pp. 323-357.

Melo, H. P. (2020). A Proteção Do Trabalho Das Mulheres Brasileiras, en Pessanha, E. F.; Rodrigues, M. C. y Barroso, M. C. (orgs.). *100 años de la OIT, acciones, impasses y perspectivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, pp. 59-76.

Melo, H. P. de y Morandi, I. (2021). Cuidados en Brasil: logros, legislación y políticas públicas, en Santana, A. T. (ed.), *Los cuidados del centro de la vida al centro de la política*. Cono Sur: Friedrich Ebert Stiftund, pp. 149-185.

Melo, H. P. de; Morandil, L. y Moraes, L. de. (2022). *Cuidados en Brasil. Trabajo y percepciones*. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung FES. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/19650.pdf>

Pelletier, M., *L'éducation féministe des filles et autres textes*, París: Editions SYROS. Collection Mémoire des Femmes.

Pinheiro et. al. (2019). Los desafíos del pasado en el trabajo doméstico del siglo XXI: reflexiones para el caso brasileño a partir de datos de la PNAD continua. Texto para discusión. IPEA.

Porto, C. M. (2010). Tareas domésticas, trabajo doméstico remunerado y protección del estado democrático de derecho. *Revista do Observatório Brasil, da Igualdade de Gênero*. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, pp. 77-88.

Soares, C.; Melo, H. P. de y Bandeira, L. M. (2014). O trabalho das mulheres brasileiras: uma abordagem a partir dos censos demografias de 1872 a 2010. Anais do Encontro Nacional de Estudos Popacionais, Associação Brasileira de Estudos Populacionais ABEP, São Pedro, SP.

Thomé, D., Melo y H. P. de (2021). Amas de casa: cuidados y tareas domésticas. El sesgo de género en la pandemia del COVID-19. *Revista Política & Sociedade*, 20(48), pp. 153-177.

Entre la distopía y la utopía: alianzas en pos de consensos superpuestos para una economía del cuidado

Marina Durano¹

Introducción: la normalidad era el problema

Economía de cuidados y sociedades de cuidados se han vuelto expresiones recurrentes en el universo de la política. El informe 2021 del Secretario General de las Naciones Unidas, "Nuestra Agenda Común", puso en primer plano la necesidad de invertir en economía de cuidados como forma de "situar a las mujeres y las niñas en el centro" del compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Más específicamente, el informe insta a replantear la forma de pensar la economía y el crecimiento económico.

Repensar la economía de cuidados significa valorar los trabajos de cuidado no remunerados en los modelos económicos pero también invertir en cuidados remunerados de calidad como parte de los servicios públicos esenciales y las formas de protección social, lo que incluye mejoras en las condiciones salariales y laborales (meta 5.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible). (ONU, 2021)

En 2022, cuando Alemania fue sede del G7, los líderes reunidos reconocieron el valor de los trabajos de cuidado tanto remunerados como no remunerados. Sin embargo hicieron hincapié en el cuidado infantil en lugar de adoptar una perspectiva más general que incluyera el cuidado de adultos mayores y de personas con discapacidad o con enfermedades temporales y crónicas, entre toda una serie de cuidados que las mujeres toman a su cargo habitualmente:



1. Asesora en economía de cuidados y compromisos de UNI Global Union.

La pandemia del COVID-19 afectó de forma desproporcionada a mujeres y niñas y puso de manifiesto el papel esencial de los trabajos de cuidado –tanto remunerados como no remunerados– para el funcionamiento de nuestras sociedades y economías, pero también, debido a su desigual distribución, su papel como causa axial de las desigualdades de género. Resulta fundamental reconocer, reducir y redistribuir los trabajos de cuidado no remunerados y recompensar adecuadamente los remunerados, garantizando al mismo tiempo que quienes los hacen cuenten con representación gremial. (Comunicado de los Líderes del G7, 2022)

La Declaración de los Líderes del G20 del año pasado reconoció también la desigualdad propia de los trabajos de cuidado, así como la brecha salarial entre hombres y mujeres.

Nos comprometemos a aplicar la Hoja de ruta del G20 para alcanzar y superar la meta de Brisbane, fomentar la inclusión financiera y el acceso a las tecnologías digitales. Parte de ello implica tomar medidas contra la distribución desigual del trabajo doméstico y los trabajos de cuidado –remunerados y no remunerados–, y tener como prioridad el cierre de la brecha salarial de género. (Declaración de los Líderes del G20 en Bali, 2022)

Las formaciones regionales fueron en el mismo sentido. La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático publicó en 2021 el “Marco Integral sobre Economía de Cuidados” que incluye como parte esencial de su programa de recuperación de la pandemia el fortalecimiento de la protección social en una perspectiva regional de largo plazo. En Europa se acordó en 2022 una “Estrategia Europea de Cuidados” vinculada al compromiso europeo en materia de educación y cuidados de la infancia y a los cuidados de largo plazo. En América Latina y el Caribe, el compromiso de construir economías de cuidados se remonta a la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, cuya última versión responde a una perspectiva que se amplía para incluir las sociedades de cuidado. Las regiones africana y árabe aún no han mantenido conversaciones oficiales de alto nivel sobre trabajos y economía de cuidados.

La confluencia de estas demandas políticas situó las políticas de cuidados y las economías de cuidados en una corriente de opciones políticas alternativas, opciones que tienen el potencial de reorientar sociedades enteras hacia una trayectoria económica más acorde con las metas de igualdad de género. En

su máximo potencial, una economía de cuidados tiene capacidad de hacer frente a múltiples cuestiones sociales –la policrisis actual– en comparación con un enfoque más tradicional del tipo “volver a construir mejor”, porque como gritaba una de las consignas de protesta en Chile, “No volveremos a la normalidad porque *la normalidad era el problema*”.

La promesa transformadora de los cuidados

Diseñar sistemas de cuidados, o de hecho impulsar las economías y sociedades de cuidados, requiere desplazar el foco de la atención política a lxs cuidadorxs y sus necesidades, más allá de si hacen un trabajo remunerado o no. Basta con ese desplazamiento para ver fácilmente que los vacíos en los servicios disponibles son cubiertos por esposas, madres, hermanas, tíos, abuelas y otros integrantes femeninos de la familia extendida. Y la falta de estos servicios representa un inmediato menoscabo de la capacidad de las mujeres de estar en el mercado laboral en pie de igualdad con los hombres.

En América Latina y el Caribe, los sistemas de asistencia integrales proporcionan atención a la infancia, a las personas con discapacidad y a las personas mayores, y al mismo tiempo implican una capacitación para cuidadorxs como sus pilares básicos. La intención es poner el foco en la prestación de servicios y no descansar tan fuertemente en las transferencias de dinero, para que lxs beneficiarixs de los cuidados paguen por estos servicios en el mercado o compensen a integrantes de su familia por prestarlos. Además, la aspiración de mejorar la calidad de los cuidados llevó a garantizar que la capacitación y el reconocimiento de las competencias en el trabajo de cuidados sean parte esencial del diseño de estos sistemas. Otra de sus características clave es la idea de que el cambio cultural debe ser parte del proceso de transformación, lo que implica que es necesario intervenir para reequilibrar las normas de género que hacen recaer las responsabilidades en las mujeres.

Curiosamente, la región nórdica, que ha tenido un sólido sistema de bienestar social, está perdiendo de a poco su capacidad de mantener los servicios públicos en el área, al mismo tiempo que los mercados laborales de la región se contraen e informalizan de modo muy marcado, sobre todo en el sector de asistencia. Los créditos fiscales, por ejemplo, se están usando como forma de reducir la prestación directa de servicios públicos al tiempo que cae el costo de los servicios de cuidado provistos por el sector privado.

A fines de apreciar mejor la diferencia, Elson (2017) comparte tres estrategias que pueden usarse para dar inicio a la transformación. Se las ha denominado las 3R (reconocer, reducir y redistribuir), a las que la OIT añadió otras 2R que completan el marco de materialización de las economías de cuidado: recompensar el trabajo de cuidado remunerado; y garantizar la representación y la negociación colectiva (Addati et al, 2022). En mi opinión, las 5R combinadas reúnen el conjunto de preocupaciones de lxs cuidadorxs tanto remuneradxs como no remuneradxs. Las primeras 3R apuntan directamente a la necesidad de hacer frente a la falta de reconocimiento de las tareas de cuidado como trabajo, y trabajo valioso; es decir, se enfocan en resarcir la falta de reconocimiento de los cuidados como un trabajo pesado, en la necesidad de aligerarlo y compartirlo de manera más equitativa mediante la redistribución de las responsabilidades entre lxs adultxs de las familias y los hogares y, especialmente, a través de instituciones que hayan prestado o puedan prestar esos servicios. Estas 3R son particularmente importantes para las mujeres que hacen trabajos de cuidado no remunerados, que son casi todas, independientemente de su estatus como fuerza laboral. Las últimas 2R son en particular importantes para quienes participan en el mercado laboral, independientemente de qué acuerdos contractuales establezcan; es necesario recompensar a esas personas en función de su contribución y que cuenten con representación tanto en el diálogo social como en el ámbito más general de la política. Las 5R ponen en primer plano la identidad de las mujeres como trabajadoras, no sólo cuando hay contratos laborales de por medio, sino también cuando desempeñan tareas de cuidados.

Declarar a la mujer trabajadora en este sentido amplio la sitúa en posición de exigir derechos asociados al trabajo. También en posición de exigir servicios que le permitan participar más plenamente en el mercado laboral, lo que incluye la ampliación del mercado laboral mediante una jerarquización de las ocupaciones de cuidado, respuesta a la creciente demanda de servicios de cuidado y a la necesidad de construir y emplazar instituciones capaces de dar mejores respuestas a las necesidades de cuidados y a la igualdad de género. Sobre esta última pieza recae el carácter transformador de los trabajos de cuidado y los sistemas integrados de cuidado.

Se puede hablar de economías de cuidados cuando los sistemas de cuidados integrales están vinculados claramente con la educación, la salud y el bienestar social tanto como con la agroecología de los sistemas alimentarios. La alimentación, por supuesto, se vincula con la salud, especialmente en situaciones de hambre. La agroecología nos habilita un vínculo directo con el ambiente y con el cambio climático. Es a través de estas interrelaciones

que podemos apreciar mejor la promesa de las economías de cuidados y su potencial para alinear los derechos de las mujeres, los derechos laborales y la regeneración ecológica, elementos que hacen al núcleo de la justicia social.

Alianzas contra sistemas de opresión múltiples

Las 5R apuntan también a los aspectos predominantes de la justicia social. Los movimientos sociales gestionan e impulsan como prioridades de la acción política las cuestiones de género, los problemas de las trabajadoras y las cuestiones ecológicas. En concreto, encontramos que los movimientos feministas y los movimientos obreros encabezan las demandas de cambio, mientras los movimientos ecologistas y en contra del cambio climático tienen un papel menos prominente.

Por ejemplo en América Latina y el Caribe resulta claro que las tareas de cuidado y la economía de cuidados le importan a las organizaciones del movimiento feminista, y también a los organismos estatales de género de las áreas ejecutivas de los gobiernos. Esto resulta obvio cuando se observa la presencia que han tenido los trabajos de cuidado en la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL y ONU Mujeres. El paso del cuidado como trabajo a la construcción de economías de cuidados tomó al menos una década, y después el discurso político alcanzó la fase actual, en que se considera la creación de sociedades del cuidado. La pandemia de COVID-19 aceleró la asimilación de estos temas, y también es de destacar el vínculo que existe entre el movimiento feminista con miembrxs del Gobierno, ya que parte del calendario formalizado y estructurado de los Foros oficiales, incluyen Foros feministas con su correspondiente dotación presupuestaria para garantizar la participación.

Sin embargo, el movimiento sindical no desempeñó un papel destacado en este proceso regional y existen varios factores que ayudan a comprender esto. Por un lado, los sindicatos del área asistencial suelen ser menores en comparación con los de otros sectores. Por el otro, el sector de cuidados y sus trabajadorxs están muy informalizadxs, lo que dificulta su organización. Los presupuestos públicos destinados al sector social, en el que se subsumen muchos servicios asistenciales de cuidado, vienen disminuyendo desde la década de 1980 y siguen estando expuestos a embates a causa de la crisis financiera. Además, quienes hacen trabajos de cuidado están segmentadxs en los sectores de educación, salud y asistencia social, donde las secciones organizadas pueden concentrarse en profesionales y no profesionales,

mientras que los segmentos peor pagados quedan sin organización debido a la mayor incidencia de la precarización. Otro motivo por el que la organización de quienes hacen trabajos de cuidado sigue siendo incipiente es que muchos de los establecimientos en los que trabajan son pequeños y están geográficamente dispersos, en contraste con las grandes estructuras empresariales o los grandes centros de trabajo.

Esto no quiere decir que los sindicatos estén completamente al margen, pero sí que enfrentan algunos desafíos. Si los trabajos de cuidado constituyen un sector organizado aparte dentro de las grandes organizaciones sindicales, es posible que allí sus dirigentes encuentren menos espacio para impulsar sus intereses sectoriales específicos, es decir, es fácil que sus voces queden ahogadas. Uruguay ofrece un ejemplo de un movimiento feminista que con el respaldo de la oficina de género de la mayor confederación sindical uruguaya consiguió que se aprobara un Sistema de Cuidados Integral, el primero de la región.

En mi opinión, el Sudeste Asiático sigue un camino similar al de América Latina y el Caribe, pero ningún país de esta región ha instituido un sistema similar al de Uruguay. El trabajo sindical más destacado es el de organización y movilización de las trabajadoras domésticas. Al mismo tiempo que instan a su país a ratificar el Convenio Nº 189 de la OIT, luchan por una Ley nacional que contemple la protección de los derechos de las trabajadoras domésticas, porque estos derechos quedan a menudo por fuera de las legislaciones laborales nacionales. Además, lograron cierto éxito en la promoción de los derechos de lxs trabajadorxs migrantes, considerando que en Asia han dominado el corredor migratorio que une Asia Meridional y el Sudeste Asiático con Asia Occidental. Su labor contó con el apoyo de los movimientos de trabajadorxs migrantes, y en ese contexto las organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres han desempeñado un papel de apoyo importante. El acuerdo regional sobre trabajos de cuidado de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN, 2022) fue impulsado por organizaciones regionales de defensa de los derechos de las mujeres.

En Estados Unidos, las grandes federaciones sindicales del sector servicios han sido capaces de llevar adelante las demandas relacionadas con los trabajos de cuidado, consiguiendo la atención de los principales medios de comunicación y, lo que es más importante, influyendo en lxs dirigentes políticxs progresistas para que incluyan los cuidados en la agenda federal, así como en el nivel estatal. La campaña "Care is Essential" del Sindicato Internacional de Empleados de Servicios es un buen ejemplo. Mientras tanto,

los movimientos feministas se centran en el derecho al aborto y los derechos sexuales en respuesta a los ataques de la derecha contra la autonomía e integridad de los cuerpos.

En Europa, las organizaciones de la sociedad civil tuvieron un papel destacado a la hora de hacer avanzar la agenda de los derechos sociales –especialmente derechos de la infancia y de las personas mayores– y continúan impulsando sus prioridades a través de la “Estrategia Europea de Cuidados” (Unión Europea, 2022). Algunas organizaciones de trabajadorxs migrantes también se sumaron, dada la naturaleza racializada del trabajo de cuidados en Europa –y, de hecho, en muchos países desarrollados–. El Lobby Europeo de Mujeres aboga por una perspectiva feminista de la economía, y considera la “Estrategia Europea de Cuidados” un paso en el ascenso hacia un nuevo pacto feminista. Los sindicatos, por su parte, consideran que esta estrategia se queda corta en relación con los derechos de lxs trabajadorxs. La región nórdica, por su parte, ha depositado más confianza en las federaciones sindicales, dada la alta tasa de sindicalización a la capacidad de estas organizaciones de negociar a nivel sectorial, aun cuando su fuerza ha disminuido a partir del crecimiento de la precarización contractual en los mercados laborales de la región. Las demandas de cuidados suelen quedar subsumidas en los acuerdos con los que se concilian vida laboral y vida familiar, como las licencias por maternidad y paternidad, que pueden incluirse en los contratos de negociación y en la legislación.

La desconexión entre los movimientos feministas, los movimientos sindicales y las organizaciones de justicia social en relación con los trabajos de cuidado y la economía de los cuidados no es nueva. Hace ya 25 años, Ferree y Roth (1998) escribieron sobre una desconexión similar que redundó en el fracaso de una huelga de cuidadoras de día en Berlín. Llegaron a la conclusión de que “la solidaridad excluyente de los sindicatos dirigidos por hombres y de los grupos de base dirigidos por mujeres hizo que ambas partes definieran a quienes trabajaban de cuidadoras de día como estando en 'mundos diferentes' y siendo 'difíciles de organizar' (Ferree y Roth, 1998). En el ecosistema político de Berlín, los sindicatos llevan la voz cantante cuando se trata de huelgas de trabajadorxs y cuestiones laborales, mientras las organizaciones feministas se especializan en “cuestiones relacionadas con el cuerpo, la sexualidad y la violencia” (Ferree y Roth, 1998), lo cual condujo a que los vínculos organizativos entre los dos movimientos fueran mínimos o inexistentes. Quienes se dedicaban a trabajos de cuidado de día –con alto predominio de mujeres–, se encontraron marginadas del movimiento sindical porque los dirigentes las consideraban un sector “difícil de organizar” y porque

en razón del clima político coyuntural no estaban dispuestos a asumir como propias sus reivindicaciones contractuales.

Las voces de las mujeres dentro del movimiento obrero no estaban organizadas ni eran lo suficientemente influyentes como para lograr que los sindicatos vieran la devaluación de los trabajos de cuidado de día como una cuestión de género. La dirección del sindicato insistió en darle a la protesta impronta de huelga normal y en usar tácticas convencionales, con la deferencia estándar de otorgar al comité de negociación designado por los dirigentes sindicales la capacidad de "dirigir y decidir". El enojo y la sensación de traición de las trabajadoras fueron reflejo de la falta de adecuación entre este modelo y sus necesidades. (Ferree y Roth, 1998)

Quienes hacían trabajos de cuidado de día también fueron marginadas en el movimiento de mujeres autónomas de Berlín, y si recibieron manifestaciones de solidaridad fue muy tarde, al final de su huelga. Según Ferree y Roth (1998), "los intereses de clase y de género de las feministas autónomas resultaron de algún modo diferentes" de los de quienes hacían trabajos de cuidado de día y de muchas mujeres de bajos ingresos que usaban los servicios de cuidados de día.

La huelga de cuidadoras de día de Berlín deja ver cuántos de esos rasgos institucionales de los movimientos sociales perduran hasta hoy, si bien con algunas diferencias. En América Latina y el Caribe, así como en cierta medida en la región de Asia y el Pacífico, el movimiento feminista impulsa de manera notable la economía de cuidados como reivindicación política, junto con las demandas de integridad corporal. No es el caso de Estados Unidos, donde son las grandes federaciones sindicales las que han sido capaces de tomar a su cargo las reivindicaciones de las trabajadoras de cuidados, fortaleciendo estructuras de organización para apoyarlas. En Europa existe un conjunto mucho más amplio de agentes que actúa a través de las estructuras formales de consulta de la Unión Europea.

El trabajo de dos subgrupos de movimientos que luchan por la justicia social añade complejidad al ecosistema: uno de ellos, centrado en cuestiones de migración y con capacidad de aunar cuidados, género y raza en sus acciones de lucha y presión; el otro, centrado en las necesidades de lxs trabajadorxs informales y precarizadxs que no están cubiertos por los sindicatos y sus federaciones. La Federación Internacional de Trabajadores del Hogar (FITH) es una federación sindical en la que confluyen las cuestiones de ambos

grupos que tiene capacidad de negociar contratos y abogar por los convenios colectivos del mismo modo que los sindicatos tradicionales. Los vínculos de la FITH con los movimientos feministas en el nivel nacional probablemente incluyen una diversidad de relaciones, según la naturaleza del ecosistema político del país en que operan. A nivel mundial, los vínculos de la FITH son menos claros, al menos con el puñado de grupos de mujeres que tienen alcance mundial.

La huelga de cuidadoras de día de Berlín y su fracaso en el logro de sus objetivos debería ser un punto de partida para debatir estrategias en torno a la economía de cuidados, especialmente ahora que los trabajos de cuidado ocupan un lugar relativamente destacado en el discurso político mundial. Aquellos que ven el valor transformador de las tareas de cuidado deberían trabajar en una estrategia que haga efectivas estas declaraciones políticas, abriendo así el camino a la realización de la promesa de las economías de cuidados.

A partir del ejemplo concreto de las cuidadoras de día de Berlín y del panorama amplio de los movimientos que en diversas regiones del mundo encabezan los discursos sobre la economía de cuidados, nos preguntamos ¿a qué movimiento social pertenece la economía de cuidados? Las 5R indican que tanto el movimiento feminista como el movimiento obrero enarbolan reivindicaciones en relación con la economía de cuidados, pero las realidades políticas hasta ahora muestran que al momento de situar la economía de cuidados en la agenda nacional y mundial toma la iniciativa uno u otro. La acción conjunta es poco frecuente.

En Canadá, por ejemplo, los activistas por el cuidado infantil encontraron apoyo en un amplio espectro de organizaciones que luchan por los derechos de la mujer, como Canada Women's Foundation, y también en el Congreso Canadiense del Trabajo. Ambas entidades hicieron un reclamo por el aumento de la inversión en cuidados y por la creación de una Comisión de Economía de Cuidados. Al inicio de la pandemia de COVID-19 se publicó una declaración sobre la economía de cuidados firmada por numerosas figuras prominentes de la sociedad civil, incluidos dirigentes sindicales y feministas. Actualmente es una plataforma para plantear cuestiones sobre la disponibilidad y accesibilidad de los servicios de cuidado y las condiciones de empleo de quienes trabajan en el área. Curiosamente, en 2022 el gobierno federal canadiense fue uno de los primeros que destinó 30.000 millones de dólares canadienses al aprendizaje temprano y al cuidado infantil. El gobierno canadiense se comprometió entonces a destinar, en los cinco años

siguientes, cien millones de dólares canadienses para financiar actividades de economía de cuidados como parte de su agenda feminista y en el marco de su programa de ayuda oficial al desarrollo.

Muy diferente es el caso de Georgia, donde los trabajadores sociales, bajo la dirección de Solidarity Network y con el apoyo de lxs trabajadorxs de la asistencia social y las pensiones, se declararon en huelga en 2021. Esta huelga resultó victoriosa y redundó en importantes mejoras salariales y reconocimiento de vacaciones, pero además unió diversos grupos ocupacionales de distintos lugares de trabajo, y con su lucha se ganó la simpatía de la opinión pública (Japaridze, 2022). La Red de Solidaridad está trabajando para sumar otros sindicatos a un movimiento democrático nacional de trabajadorxs, al tiempo que se sirve de un marco político que vincula derechos laborales con otras cuestiones de justicia social, especialmente derechos de las mujeres, lo que es parte de su esfuerzo para formar mujeres líderes sindicales. La Red de Solidaridad recibió apoyo como miembro de la Plataforma TSS, una abarcadora infraestructura política transversal que da gran importancia al poder de las huelgas. En esta estrategia de construcción de alianzas, ¿qué compromisos asumirá la Red de Solidaridad en relación con los pronunciamientos oficiales del gobierno georgiano en 2022 y sus asociados, organismos de la ONU? ¿Cómo abordará la importancia de impulsar un Nuevo Concepto para el Empoderamiento Económico de las Mujeres que incluya la idea de que la economía de cuidados tiene un papel fundamental (UNFPA, 2022)? Este tipo de entorno político ofrece una oportunidad de comprobar hasta qué punto la construcción de alianzas bajo el ala de sindicatos feministas puede conducir a la realización del empoderamiento económico de las mujeres en el contexto de Georgia.

A nivel mundial, ONU Mujeres lidera el discurso político y ha establecido asociaciones colaborativas con la OIT, en tanto ambos organismos están interesados en mostrar cómo la economía de cuidados contribuye a los Objetivos de Desarrollo Sostenible que consigna el informe del Secretario General de la ONU ya mencionado (ONU, 2021). En colaboración con el InMujeres del Gobierno de México, ONU Mujeres respaldó la creación de la Alianza Mundial por los Cuidados, que cuenta actualmente con participación de organizaciones de defensa de los derechos de las mujeres y federaciones sindicales mundiales. En este entorno de numerosas partes interesadas, ¿hay espacio para que feministas y sindicalistas impulsen la agenda mundial de los trabajos de cuidado?

También nos preguntamos en qué circunstancias son posibles y útiles las

alianzas de movimientos sociales en favor de los cuidados, habida cuenta de que las colaboraciones entre movimientos pueden darse a través de relaciones informales entre actores del movimiento. ¿Qué condiciones deben darse para que las alianzas se mantengan hasta que se logren los objetivos compartidos? ¿Cómo pueden las colaboraciones y alianzas entre movimientos evitar el fracaso que experimentó la huelga de las cuidadoras de día de Berlín? El riesgo es real.

Ahora que varios gobiernos e instituciones multilaterales plantean la economía de cuidados en el marco del empoderamiento económico de las mujeres, existe el riesgo de que se reste importancia a los derechos de lxs trabajadorxs o de que queden ocultos en el discurso. De hecho, muy pocos pronunciamientos oficiales reivindican los derechos laborales *junto* con el empoderamiento económico de las mujeres, a pesar de que ambos aspectos son inherentes a la economía de cuidados. Por otra parte, los movimientos sindicales hacen frente a una agenda repleta y, hasta ahora, se han apoyado en los informes que produce la CSI sobre cómo y cuánto contribuye la economía de cuidados al empleo y al crecimiento, y en su función de coordinadora del Día de Acción Mundial de los Cuidados —que se celebra anualmente el 29 de octubre y reúne a la Internacional de Educación, la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, la Federación Internacional de Trabajadoras Domésticas, la Internacional de Servicios Públicos y UNI Global Union—.

Normalizar la justicia social mediante superposición de consensos

La construcción de alianzas no es sólo una estrategia para enfrentarse a sistemas de opresión múltiples, sino que además son espacios para dar forma a procesos de toma de decisiones grupales en el marco de la democracia deliberativa. Uno de los mayores retos a los que se enfrentan quienes teorizan sobre la justicia social es la búsqueda de formas mediante las cuales los miembros de la sociedad puedan reunirse para acordar los elementos sustantivos que la constituyen, de modo que el concepto se pueda usar para articular contratos sociales —como los de las constituciones republicanas—. La democracia deliberativa pone de relieve la deliberación razonada como característica esencial de la participación política, con lo que se busca distinguir ese concepto del de los procedimientos electorales que suelen dominar los debates sobre la democracia. Uno de los objetivos de la participación política es llegar a un acuerdo sobre políticas, programas, organizaciones e instituciones necesarias para dar sustento a una sociedad y sus generaciones. Dada la pluralidad de la sociedad, no sólo en términos de diversidad de pueblos sino también en razón de los diversos —e incluso

contrapuestos— marcos políticos e ideas de justicia, toda democracia deliberativa necesitará un proceso de toma de decisiones. Rawls (1987) presentó el concepto de *consenso superpuesto* como forma de superar los conflictos y garantizar la estabilidad social.

El punto de partida del establecimiento de alianzas casi siempre está en la identificación de las bases de la unidad, de modo que llegar a un acuerdo sobre lo que da unidad a los grupos conlleva una deliberación razonada que, a su vez, se convierte en una discusión sobre líneas de actuación estratégica. Esto es bastante habitual cuando se lanzan campañas y movilizaciones. En mi opinión, son puntos de partida para alcanzar consensos superpuestos. Como punto de partida para la deliberación y el acuerdo, el establecimiento de coaliciones es un ejercicio para que los actores y las organizaciones que luchan por la justicia social exploren las posibilidades de consenso en un grupo selecto donde las alineaciones políticas no son obviamente conflictivas, al menos en comparación con las visiones conservadoras de la justicia que sostienen las fuerzas opositoras. Estos ejercicios de construcción de alianzas, y especialmente sus deliberaciones, son, por lo tanto, terreno fértil para elaborar contratos sociales que contengan los elementos de justicia que están en las economías de cuidados.

Al reconocer de este modo las alianzas para impulsar las economías de cuidados, resulta clara la trayectoria hacia la justicia social. El primer paso consiste en establecer una base de unidad, posiblemente a partir de las 5R, y entonces identificar estrategias para impulsar la agenda de la economía de cuidados como área prioritaria de acción de los gobiernos en todos sus niveles de actuación. Esta movilización pone a prueba la posibilidad de expansión para aplicar o buscar consensos superpuestos en los foros que reúnen múltiples partes interesadas que dominan actualmente los escenarios políticos internacionales, utilizando en todo momento métodos de deliberación razonada. Hasta qué punto es posible incluir las economías de cuidados y las sociedades de cuidados en el diseño, acuerdo y ratificación de contratos sociales se decidirá a través de instancias de deliberación múltiples. El punto más distante al que se puede llegar es una constitución acordada como base para estabilizar y sostener naciones enteras, si no una agrupación de naciones.

Esto me lleva a Chile y a su proceso constitucional, el mismo país donde la normalidad fue declarada inaceptable. El proyecto de Constitución reflejaba en sus artículos 49 y 50 conceptos fundamentales para el establecimiento de una economía de cuidados y una sociedad de cuidados (IDEA Internacional,

2022). Pero el proceso por el que las feministas tomaron el liderazgo poco después de producida la primera ola de alzamiento nacional en 2019, cuando los estudiantes salieron a las calles a protestar por el aumento en las tarifas del metro, es de importancia histórica, porque hubo movilizaciones preparatorias influidas por #NiUnaMenos y el pañuelo verde (McGowan, 2021). A partir de estas cuestiones específicas que ponían de relieve la violencia de género, el movimiento feminista conectó fácilmente con muchas otras reivindicaciones de justicia social, dando cuenta de las privaciones que afectaban muchos otros aspectos de sus vidas. Y de hecho, los éxitos del movimiento pueden verse en todo el proyecto de Constitución.

"Durante muchos años, las protestas en Chile se fragmentaron en demandas separadas: educación pública, jubilaciones más justas y derechos para las mujeres", dice Estefanía Campos, directora regional del grupo feminista Poderosas. "Durante la revuelta social, las reivindicaciones se fusionaron. Si los derechos de las mujeres solían quedar en segundo lugar, ahora son primordiales." (McGowan, 2021)

El movimiento chileno de trabajadorxs no alcanzó el mismo nivel de éxito que las feministas chilenas. La abogada laboralista Karina Nohales, que es abogada e integrante del Comité Chileno de Mujeres Trabajadoras y Sindicalistas y del Comité Internacionalista/Marzo 8, entrevistada en Progressive International, señaló que los asientos de la Asamblea Constituyente estuvieron dominados por el movimiento feminista y grupos ambientales/ecologistas, al punto de que entre los 153 representantes había sólo un dirigente sindical (Abufom, 2022). En este caso, las alianzas se formaron en circunstancias en que el movimiento sindical estaba muy segmentado, débil y alienado de la clase trabajadora chilena. A pesar de ello, el proyecto de constitución chileno incluía elementos destinados a fortalecer la organización sindical y la negociación colectiva, lo que refleja la capacidad con que contaron las dos corrientes de movimientos sociales que dominaron la asamblea constituyente para lograr consenso sobre los derechos laborales, aun cuando esta cuestión no constituyera su área temática prioritaria.

El último reto resultó el más difícil, cuando el rechazo al proyecto de Constitución en el referéndum demostró que la construcción de consensos superpuestos había sido incompleta, especialmente en relación con los nuevos votantes (Carrasco, 2022) que consideraban el proyecto utópico, si no inmanejable a causa de los conceptos nuevos (Steunkel, 2022). Las campañas de desinformación jugaron un papel importante en el rechazo, lo que indica

que la deliberación razonada es vulnerable a los canales de comunicación de las redes sociales. McKay y Tenove (2021) explican cómo las campañas de desinformación menoscaban la democracia deliberativa, dificultando la creación de consenso.

[...] hemos argumentado que la desinformación daña la función epistémica –cuando las afirmaciones falsas se convierten en armas para generar cinismo epistémico–; la función ética –cuando la denigración moral exacerbaba la polarización tecnoafectiva–, y la función democrática –cuando los temores de inclusión injustificada conducen a percepciones de inauténticidad permanente–. (McKay y Tenove, 2021)

Aunque los debates sobre la economía de cuidados no han sido objeto de campañas de desinformación, que estas campañas se hayan vuelto hoy omnipresentes significa que las estrategias de creación de alianzas encontrarán antes sus propios límites si no tienen en cuenta cómo comunicar al público en general la significación de la economía y la sociedad de cuidados. Dado que la deliberación razonada es una aspiración clave en una democracia socialmente justa, deben construirse espacios de comunicación para proteger la calidad de la deliberación que, así, resulta esencial para la arquitectura de construcción de alianzas. Chile sigue siendo un terreno fértil para poner a prueba el potencial de la democracia deliberativa en un proceso constitucional.

La justicia social sigue siendo un ideal difícil de alcanzar. Para empezar, falta una definición universalmente aceptada de lo que significa. Dadas la pluralidad y la diversidad existentes, la capacidad de construir una arquitectura democrática que valore la deliberación razonada destinada a alcanzar acuerdos –si no consensos– sobre el futuro de una sociedad, es vulnerable a las nuevas formas de comunicación que dañan fácilmente los procesos de razonamiento y negociación. La formación de alianzas crea plataformas para el compromiso deliberativo, pero sus expresiones actuales no han logrado todavía contrarrestar las campañas de desinformación ni usar las redes sociales para lograr acuerdos o consensos sobre cuestiones de justicia social en los niveles más altos del discurso nacional o internacional. La preocupación por la desinformación se superpone a la inestabilidad inherente a las coaliciones, que navegan la tensión entre el centro, donde la identidad colectiva es unificadora, y los márgenes, que conectan con otras identidades políticas. Por lo demás, las expresiones de disidencia han logrado movilizar a decenas de miles de personas, despertando la solidaridad y las

intervenciones internacionales. Tales victorias son prometedoras. Al mismo tiempo, indican cuánto trabajo queda por hacer para construir estructuras institucionales, especialmente estatales, que normalicen la justicia social. Las 5R de las economías de cuidados no son más que un primer paso para que feministas y sindicalistas hagan alianzas, pero estas alianzas aún no han fructificado. Y así, aquí estamos, atrapadxs entre la distopía y la utopía.

Referencias bibliográficas

Abufom, P. (2022). *Chile's new constitution will empower Chilean workers: an interview with Karina Nohales.* Internacional Progresista. Disponible en: <https://progressive.international/wire/2022-08-16-chiles-new-constitution-will-empower-chilean-workers/es>

Addatti, L. et al. (2018). *Trabajo de cuidados y empleos de cuidados: el Futuro del Trabajo Decente.* Ginebra: OIT.

(2022). *Los cuidados en el trabajo: invertir en licencias y servicios de cuidados para una mayor igualdad en el mundo del trabajo.* Ginebra: OIT.

ASEAN (2021). *Marco Integral sobre Economía de Cuidados.* Disponible en: <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/10/8.-Final-ASEAN-Comprehensive-Framework-on-Care-Economy.-20-Oct-2021.pdf>

Carrasco, M. (2022). Por qué no aprobamos la nueva Constitución chilena: la necesidad de una transformación cultural. *LSE Latin American and Caribbean blog*, 15 de septiembre.

CEPAL (2022). *La sociedad de cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género.* Buenos Aires: CEPAL.

Elson, D. (2017). *Reconocer, reducir, redistribuir el trabajo de cuidados no remunerado: cómo cerrar la brecha de género.* New Labor Forum.

Ferree, M. M. y Silke R. (1998). Gender, Class, and the Interaction between social movements. *Gender and Society*, 12(6), pp. 626-648.

G7 Germany, (2022). Comunicado de Líderes del G7. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/57555/2022-06-28-leaders-communique-data.pdf>

G20 Indonesia, (2022). Declaración de los Líderes del G20 en Bali, Indonesia. Disponible en: https://www.g20.org/content/dam/gtwenty/gtwenty_new/about_g20/previous-summit-documents/2022-bali/G20%20Bali%20Leaders%27%20Declaration,%202015-16%20November%202022.pdf

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (2022). *Proyecto de Constitución Política de la República de Chile.*

Japaridze, S. (2022). La victoria de los trabajadores sociales en Georgia. Plataforma TSS, 26 de enero.

McGowan, Ch. (2021). Why Chile's new constitution is a feminist victory. *Foreign Policy*, 15 de febrero.

McKay, S. y Tenove, Ch. (2021). Disinformation as a threat to deliberative democracy. *Political Research Quarterly*, 74(3), pp. 703-717.

ONU (2021). *Our Common Agenda – Report of the Secretary-General*. Nueva York: ONU.

Rawls, J. (1987). *The idea of overlapping consensus*. Oxford Journal of Legal Studies 7(1): pp. 1-25.

Steunkel, O. (2022). *Chile's Rejection of the New Constitution is a Sign of Democratic Maturity*. Comentario, 8 de septiembre, blog de Carnegie Endowment for International Peace.

UNFPA Georgia (2022). *Georgia strives to strengthen the care economy and introduce gender-responsive family policies*. Comunicado de prensa, sitio web del UNFPA, 8 de junio de 2022.

Unión Europea (2022). *A European Care Strategy for caregivers and care receivers*. Declaración de prensa, 07 de septiembre. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5169

EPÍLOGO

Los cuidados al centro: del Compromiso Buenos Aires a la acción

EPÍLOGO

Los cuidados al centro: del Compromiso Buenos Aires a la acción

Marita Perceval¹ y Mariana Rulli²

1. Introducción

En noviembre de 2022 celebramos en Buenos Aires la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe que se viene desarrollando junto a CEPAL y a ONU Mujeres desde 1977, con su primera edición en La Habana. Durante la Conferencia, mujeres de toda la región estuvimos reunidas, consensuamos y aprobamos el Compromiso Buenos Aires que tiene una potente vocación multilateral para promover y alcanzar los objetivos de la Agenda Regional de Género y garantizar el pleno goce de los derechos humanos de las mujeres y las niñas en toda su diversidad.

En las últimas décadas, el cuidado como concepto complejo y polisémico se ha logrado visibilizar e incluso incorporar en las agendas de los gobiernos y de los organismos internacionales (Batthyány, 2020), gracias a las luchas de los movimientos feministas y al desarrollo de estudios académicos. En la Agenda Regional de Género (Bidegain Ponte, 2017) y en las Conferencias Regionales de la Mujer de la CEPAL y ONU Mujeres, se ha avanzado notablemente, siendo el Compromiso Buenos Aires una muestra de ello.

Los cuidados son una necesidad, un trabajo y un derecho (CEPAL, 2022a). Una necesidad a cubrir porque, como todas las personas somos seres in-

■
1. Representante Especial del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Nación para la Política Exterior Feminista.

2. Doctora en Ciencias Sociales, investigadora en el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Derechos, Inclusión y Sociedad (CIEDIS) y profesora en la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN).

terdependientes, necesitamos ser cuidados y cuidadas por otros u otras y autocuidarnos. Implican un trabajo a reconocer, remunerar y redistribuir (entre los distintos actores –estado, familias, comunidad y mercado– y entre varones y mujeres) (Rodríguez Enríquez, 2015; Razavi, 2007). Además, el cuidado debe ser garantizado como un derecho y, en consecuencia, los Estados, como principal garante de derechos, tienen el deber de adoptar medidas que impliquen hasta el máximo de los recursos disponibles para lograr, de manera progresiva, su plena efectividad, como el derecho a la salud, la vivienda, la educación, o el trabajo, entre otros (Pautassi, 2021, 2018, 2010, 2007).

En este sentido, el Compromiso Buenos Aires es una herramienta política, cultural y jurídica crucial para el reconocimiento del derecho al cuidado desde un enfoque feminista y de derechos humanos que exige, entre otras cuestiones, avanzar en los debates vinculados a la movilización de recursos para el financiamiento e implementación de sistemas nacionales de cuidados en la región. En este apartado, se analizarán los avances incorporados al Compromiso Buenos Aires en relación al cuidado como un derecho que exige, a los Estados, que sea articulado con otros derechos (interdependencia e invisibilidad) y que dispongan las condiciones estructurales y materiales para las garantías de su cumplimiento (progresividad y universalización), así como estrategias de acción para poner en marcha los compromisos asumidos y exigibles.

El apartado se organiza en cuatro secciones. En la primera sección, se presentan los principales avances en los instrumentos normativos internacionales y nacionales que reconocen al cuidado como un derecho humano universal. Especialmente, se desarrolla la contribución que Argentina viene haciendo, en las últimas cuatro décadas, al ámbito internacional de los derechos humanos a través de la construcción de nuevos derechos como el derecho a la identidad o el derecho a la verdad. También, los esfuerzos y estrategias multilaterales implementadas en estos procesos y otros como los vinculados a los principios de las Naciones Unidas en la reestructuración de la deuda pública. En la segunda sección, se presentan los avances vinculados con el derecho al cuidado en la Agenda Regional del Género, especialmente, a través de los distintos compromisos asumidos en las Conferencias Regionales de la Mujer, desde 1977 hasta la actualidad. En la tercera sección, se analizan los avances y consensos alcanzados a través del Compromiso Buenos Aires respecto del reconocimiento del derecho al cuidado y la inclusión en la agenda del cuidado del planeta, la movilización de recursos para el financiamiento e implementación de sistemas nacionales de cuidados y el multilateralismo como estrategia política clave del Compromiso Buenos Aires. Por último, se presentan las principales reflexio-

nes y conclusiones, poniendo como eje principal las estrategias primordiales para avanzar en el reconocimiento del cuidado como un derecho humano.

2. El cuidado como derecho humano universal

2.1 El cuidado en los instrumentos normativos internacionales

Desde el enfoque de derechos humanos, el derecho al cuidado implica tres dimensiones: el derecho al autocuidado, a cuidar y a ser cuidado constituye un derecho humano de acceso universal que emerge de la letra y del espíritu del derecho internacional. Es decir, el enfoque define que el derecho al cuidado implica el cuidado directo a otros y otras, la gestión de los cuidados (que incluye también la preproducción de estos) y el autocuidado (Pautassi, 2007).

El derecho al cuidado se encuentra reconocido en numerosos instrumentos del derecho internacional —pactos y tratados internacionales— que establecen la obligación de los Estados a garantizar el ejercicio y pleno goce de los derechos humanos de las mujeres en condiciones de igualdad y libres de toda discriminación. La Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas y las recomendaciones generales del Comité de Expertas³, así como los Convenios Nº 100, 111, 156, 183, 189 y 190 de la Organización del Trabajo, prevén cláusulas específicas de no discriminación.

Así, por ejemplo, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) exige, en sus artículos 2º y 3º, que los Estados adopten por todos los medios apropiados una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer. Específicamente, respecto de los cuidados, la Convención establece, en su artículo 5º, la obligación de los Estados Parte de tomar todas las medidas apropiadas para garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos e hijas.



3. En las observaciones del séptimo informe periódico de la Argentina en 2016, el Comité CEDAW se mostró preocupado por “la persistencia de estereotipos discriminatorios con respecto a las funciones y responsabilidades de la mujer y el hombre en la familia y en la sociedad”, y recomendó al Estado Argentino que “adote una estrategia amplia dirigida a las mujeres, los hombres, las niñas y los niños para superar la cultura machista y los estereotipos discriminatorios en relación con las funciones y las responsabilidades de las mujeres y los hombres en la familia y en la sociedad”.

En el Sistema Interamericano, los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos se han comprometido con las garantías del principio de no discriminación, que han sido incorporadas al derecho internacional a través de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, la Convención de Belém do Pará, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴.

Complementariamente, se encuentran los instrumentos internacionales que establecen que los Estados deben promover sistemas de organización social que atiendan al derecho al cuidado y las necesidades especiales de las personas en situación de dependencia, protegiendo y promoviendo sus derechos y autonomía (niños y niñas, las personas mayores y las personas con discapacidad), especialmente: la Convención de los Derechos del Niño, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad.

En cuanto a la naturaleza del derecho al cuidado como derecho humano, la CEPAL (2022a) señala que se aproxima al grupo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Además, sabemos que todos los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y exigibles. Es decir, concebir el cuidado como un derecho humano no implica exclusivamente que su acceso debe ser universal y sin discriminación. Implica, además, que las personas que lo necesitan tienen derecho a recibir cuidados de calidad y que los Estados son los garantes del ejercicio del derecho (Abramovich y Courtis, 2004; Abramovich, 2006; Pautassi, 2021, 2010, 2007), evitando que la satisfacción de esa necesidad se determine por la lógica del mercado, la disponibilidad de ingresos, la presencia de redes vinculares o lazos afectivos (Pautassi, 2010; Batthyány, 2020). Asimismo, implica el derecho de las personas cuidadoras a tener condiciones laborales dignas, valorizando social y económicamente la tarea como un componente necesario del bienestar social (Pautassi, 2010). Es por ello que, para cumplir con estas obligaciones, los Estados deben diseñar e implementar políticas públicas para garantizarlo.



4. El Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, en sus Observaciones y recomendaciones finales a Argentina en 2018, recomendó “avanzar en políticas públicas dirigidas a consolidar estrategias integrales de protección y garantía del cuidado requerido para la reproducción social, con características más equitativas para las mujeres, quienes asumen mayoritariamente estas labores; además de promover la sensibilización social hacia una división sexual de las tareas de cuidado más equitativa” (apartado 27).

2.2 La contribución de Argentina en la construcción de nuevos derechos humanos

Argentina ha contribuido, desde las últimas cuatro décadas, a la construcción y desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos en derechos que son considerados innominados. Los derechos innominados son aquellos que se consideran de hecho, aun cuando no se encuentren expresamente nombrados por algún instrumento jurídico internacional, regional ni nacional. Es decir, derechos que no han sido nominados como tales, pero que surgen de las necesidades y demandas sociales, y cuya ausencia de protección produce sufrimiento, desigualdades, discriminación y que se logra incorporar al catálogo del derecho internacional de los derechos humanos, gracias al activismo innovador de ciertos países que impulsan la construcción de una narrativa vinculada a esos procesos. Antecedentes de ese camino realizado por Argentina –con el impulso y la lucha de los organismos de derechos humanos– son la creación de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, creada en diciembre de 1983, con el objetivo de investigar la desaparición forzada de personas durante la dictadura cívico-militar en el país; la inclusión de los artículos vinculados al derecho a la identidad impulsado por las Abuelas de Plaza de Mayo en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño⁵, aprobada en 1989 por las Naciones Unidas; el reconocimiento del derecho a la verdad aceptado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA)⁶.

Estas contribuciones al derecho internacional de los derechos humanos, así como los esfuerzos diplomáticos de búsqueda de consensos, estuvieron signados, por un lado, por una lectura contemporánea y un uso sofisticado del derecho internacional de los derechos humanos, que está llamado a afrontar los desafíos que amenazan la paz, el principio de igualdad y la sostenibilidad de la vida en y del planeta. Por el otro, por una apuesta a la estrategia multilateral, cimentada en una visión política comprometida con la construcción de una gobernanza global equilibrada, representativa e igualitaria de todos los Estados miembros del derecho internacional de los derechos humanos.



5. Los artículos 7, 8 y 11 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas son considerados como los “artículos argentinos” que han sido impulsados y promovidos gracias a la lucha de las Abuelas de Plaza de Mayo.

6. Para mayor información véase Informe Nº 21/00- Caso 12.059-Carmen Aguiar de Lapacó-29/02/2000. Disponible en línea en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/Solución%20Amistosa/Argentina12059.htm>

Es en ese marco, con esos antecedentes y con ese espíritu, que Argentina ha venido impulsando, a nivel regional, el reconocimiento del cuidado como un derecho humano, para nominarlo y jerarquizarlo, y el Compromiso Buenos Aires es un hito en este camino.

3. El derecho al cuidado en la Agenda Regional de Género

Además de los estándares jurídicos internacionales y nacionales existen las iniciativas internacionales y un significativo número de compromisos regionales y multilaterales a nivel político que han reafirmado que el cuidado es un derecho humano, ampliando las bases para el diseño de sistemas integrales de cuidados, como los compromisos asumidos.

Por un lado, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se observa una especial preocupación por reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructura y la formulación de políticas de protección social (Meta 5.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible). Por otro lado, esa misma preocupación está presente en la Agenda Regional de Género impulsada por la CEPAL y del apoyo y debate con los movimientos feministas y de mujeres, en el marco de la Conferencia Regional de la Mujer.

En los acuerdos concertados de la Primera Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe ya se señalan los profundos vínculos entre la igualdad de género, el cuidado y el desarrollo (CEPAL, 2021). Desde entonces, la agenda vinculada al cuidado se ha ido ampliando progresivamente en los compromisos multilaterales. En esa progresión, se pueden observar tres etapas de los avances en las Conferencias Regionales y en los compromisos multilaterales asumidos hasta llegar al Compromiso Buenos Aires de 2022 (CEPAL, 2022b)⁷.

Durante la primera etapa, considerada desde La Habana (1977) hasta Quito (2007), el cuidado estuvo pensado centralmente como un asunto del mundo laboral de las mujeres, especialmente de las trabajadoras formales; se fue extendiendo a los trabajadores padres y luego a las trabajadoras madres informales y estacionales. De este modo, se observa la importancia de recopilar



7. Para una lectura con mayor profundidad, véase Tabla 2 en el Anexo.

información sobre el valor del trabajo no remunerado (Mar del Plata, 1994), la corresponsabilidad del cuidado, así como la valorización del tiempo de cuidado (Santiago, 1997 y México, 2004⁸) y políticas de conciliación entre la vida laboral y familiar (México, 2004). Ya en el Consenso de Quito, se empieza a plantear que la reproducción social, el cuidado y el bienestar son objetivos de la economía.

En la segunda etapa, desde Brasilia (2010) hasta Montevideo (2016), se comienza a pensar como un asunto social y un derecho que poseen todas las personas, durante toda su vida. Específicamente, el Consenso de Brasilia establece entre sus recomendaciones:

Fomentar el desarrollo y el fortalecimiento de políticas y servicios universales de cuidado, basados en el reconocimiento del derecho al cuidado para todas las personas y en la noción de prestación compartida entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil y los hogares, así como entre hombres y mujeres, y fortalecer el diálogo y la coordinación entre todas las partes involucradas.

Asimismo, se fortalece el concepto de corresponsabilidad de género y social en relación con los cuidados, explicitando la redistribución del cuidado entre Estado, mercado y sociedad y entre hombres y mujeres, y se plantea la necesidad de articulación entre políticas sociales y económicas. Es también durante esta etapa que se produce un acoplamiento entre la Agenda Regional de Género y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Recientemente, en la tercera etapa, a partir de Santiago de Chile (2020)⁹ y hasta Buenos Aires (2022), se introduce la dimensión ambiental de los cuidados y se plantea la necesidad de reconocer el cuidado como derecho humano de implementación transversal, así como la necesidad de diseñar e implementar sistemas integrales de cuidados como partes de los sistemas de protección social basados en los principios de igualdad de los géneros, interseccionalidad, interculturalidad y derechos humanos.

4. El derecho al cuidado en el Compromiso Buenos Aires

La XV Conferencia Regional de la Mujer celebrada en Buenos Aires en 2022, a



8. Documento de posición: Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe.

9. Véase "La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes" de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2019.

través de los distintos dispositivos disponibles (documento de posición, paneles de alto nivel, eventos paralelos y especialmente a través del Compromiso Buenos Aires), puso en el centro de la discusión seis cuestiones fundamentales: (1) la concepción del cuidado como derecho humano de implementación transversal, (2) la relación del cuidado con el asunto ambiental, (3) el diseño e implementación de sistemas integrales de cuidado¹⁰, (4) la importancia de la movilización de recursos para el financiamiento e implementación de sistemas nacionales de cuidados, la relación con el financiamiento de los cuidados y sistemas tributarios regresivos e incapacidad estatal para evitar la elusión y evasión fiscal, (5) el problema de la deuda soberana y las condicionalidades como obstáculos para avanzar en agenda de cuidados en la región y (6) el multilateralismo como estrategia política indispensable para avanzar en la Agenda Regional de Género.

4.1 Reconocimiento del cuidado como un derecho humano y cuidado del planeta

En los párrafos preambulares del Compromiso Buenos Aires, se destacan los instrumentos normativos internacionales mencionados en la Sección 2.1, especialmente, respecto del reconocimiento al derecho al cuidado. En los párrafos resolutivos se establecen específicamente el reconocimiento al derecho al cuidado en sus tres dimensiones (cuidar, ser cuidados y el autocuidado) como una responsabilidad compartida entre los actores del diamante del cuidado y la elaboración de normas y políticas desde la perspectiva de la interseccionalidad e interculturalidad (párrafo resolutivo 8); del mismo modo, se hace un llamado a adoptar marcos normativos –a nivel nacional– que garanticen la implementación de sistemas integrales en la región (párrafo 9). También se reconoce la importancia de garantizar el derecho al cuidado para la autonomía y la independencia individual de las personas con discapacidad.

Asimismo, el documento de posición elaborado por la CEPAL realiza un llamado transformador hacia un nuevo estilo de desarrollo que ponga en el centro la sostenibilidad de la vida y del planeta, reconociendo a los cuidados como parte de los derechos humanos fundamentales que trasciende el cuidado de las personas incluyendo el cuidado del medioambiente (párrafo resolutivo 1).



10. Véase "La sociedad del cuidado. Horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género", de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, 2022.

4.2 Movilización de recursos para el financiamiento e implementación de sistemas nacionales de cuidados

Otro aporte sustancial del Compromiso Buenos Aires es el avance respecto de las recomendaciones vinculadas a la movilización de recursos para el financiamiento e implementación de sistemas integrales de cuidados (párrafo 26), el impulso de políticas fiscales progresivas (párrafo 27) y contracíclicas (párrafo 28) para mitigar los efectos de la crisis y la recesión económica; así como a destinar presupuestos con enfoque de género para garantizar recursos suficientes, intransferibles, sostenibles y que cubran todos los niveles y ámbitos de la política pública orientada, incluyendo el derecho al cuidado.

Los flujos ilícitos y la evasión fiscal son una de las fuentes principales de ingresos no percibidos en América Latina. Según datos de la CEPAL (2017), la evasión de impuestos sobre la renta personal, corporativa y del IVA le cuesta a América Latina y el Caribe más de 320.000 millones de dólares al año, es decir, 6,3% del PIB. Estos recursos son clave para avanzar en la agenda de género, por ejemplo, para la implementación de sistemas públicos de cuidado robustos que logren contribuir a la independencia económica de las mujeres en la región.

En este sentido, respecto del sistema tributario, el Compromiso avanza en una estrategia multilateral para propiciar la cooperación regional para combatir la evasión, elusión fiscal y flujos financieros ilícitos, con el objetivo de mejorar la recaudación fiscal de manera progresiva para financiar políticas de igualdad de género, incluidas las políticas y los sistemas de cuidados.

El Compromiso Buenos Aires avanza también respecto del sobrendeudamiento que afrontan varios países de la región y de opciones de alivio, a través de la cooperación de los Estados para garantizar los recursos necesarios para la implementación de la Agenda Regional de Género y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (párrafo 30). Asimismo, el Compromiso señala que las medidas de ajuste fiscal –principalmente, incluidas como condicionalidades por las instituciones financieras internacionales– se adecuen a los principios de derechos humanos y no discriminación.

En este sentido, el tema de la deuda tuvo un lugar político preponderante en la agenda de la XV Conferencia Regional, a través de otros dispositivos como un evento paralelo especial organizado por el Estado argentino, la CEPAL Argentina y copatrocinado por Latindad. Los objetivos principales del panel fueron,

por un lado, propiciar un espacio de diálogo entre representantes de los Estados y de la sociedad civil acerca de las implicaciones de los niveles actuales de deuda soberana en la región, así como de las condicionalidades impuestas por las Instituciones Financieras Internacionales sobre los derechos de las mujeres en toda su diversidad y de las personas LGTBI+, desde una perspectiva de derechos humanos. Y, por el otro, debatir sobre el endeudamiento privado y la vulnerabilidad financiera a las que son sometidas las mujeres para sostener la reproducción social de la vida, a través de la gestión monetaria del cuidado, y que han sido agravados a partir de la pandemia del COVID-19 (Partenio, 2022; Cosacov, 2022; Tumini y Wilkis, 2022; Castilla, 2022).

4.3 El multilateralismo como estrategia política clave del Compromiso Buenos Aires

Si bien la XV Conferencia Regional de la Mujer tuvo como eje central avanzar –desde una estrategia multilateral– hacia una sociedad del cuidado, los principales consensos plasmados en el Compromiso Buenos Aires incluyen otros temas claves en el contexto de crisis en cascada (CEPAL, 2022a; UNRISD, 2022) que atravesamos a escala global, pero especialmente en nuestra región.

Como ya se ha explicitado, además de incluir párrafos específicos vinculados a la movilización de recursos, el control de la evasión y elusión fiscal y el alivio de la deuda soberana, el Compromiso Buenos Aires señala la importancia de impulsar “la cooperación subregional, regional y multilateral (esto es Norte-Sur, Sur-Sur y triangular) para promover la igualdad de género, la autonomía de las mujeres, la prevención y erradicación de todas las formas de violencia por razón de género contra las mujeres, incluido el tráfico y la trata de personas, particularmente de mujeres y niñas, y el derecho al cuidado”(párrafo 36).

Respecto de seguridad y paz, el Compromiso hace un llamado a promover “la cooperación multilateral para aplicar las disposiciones del derecho internacional humanitario y mantener la paz y la seguridad internacionales, en cumplimiento de la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, y las demás resoluciones relativas a la agenda de mujeres, paz y seguridad”(párrafo 38).

En relación a las mujeres migrantes, desplazadas y refugiadas hace un llamado a promover “la adopción de acuerdos de cooperación entre los países de origen, tránsito, destino y retorno de las mujeres migrantes, desplazadas, refugiadas y solicitantes de asilo, prestando especial atención a garantizar

los derechos de aquellas que forman parte de las cadenas globales y regionales de cuidados, propiciando su plena participación en la toma de decisiones” (párrafo 24).

Respecto del cambio climático establece la importancia de “promover la cooperación en materia de adaptación y respuesta a los fenómenos climáticos extremos, la gestión del riesgo de desastres y el fortalecimiento de la resiliencia, en particular de aquellas que habitan en pequeños Estados insulares en desarrollo”(párrafo 39).

Por último, y respecto de agendas que ya habían sido reconocidas en los compromisos asumidos en Conferencias Regionales anteriores, como las relativas a la injusta distribución del uso del tiempo y la actual organización social de los cuidados, fueron retomadas en el Compromiso, con la novedad de que se ha ampliado notablemente el lenguaje acordado, incorporando a las mujeres en toda su diversidad (niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres mayores, y a las mujeres indígenas, afrodescendientes, rurales, con discapacidad, privadas de la libertad, que viven con VIH, migrantes y refugiadas), así como las personas LGTBI+.

Reconocer también que la injusta distribución del uso del tiempo y la actual organización social de los cuidados afectan de manera desproporcionada a las mujeres, en particular a las que viven en contextos de pobreza, a las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres mayores, y a las mujeres indígenas, afrodescendientes, rurales, con discapacidad, privadas de la libertad, que viven con VIH, migrantes y refugiadas, así como a las personas LGTBI+, entre otras. (Párrafo 5)

Promover medidas para superar la división sexual del trabajo y transitar hacia una justa organización social de los cuidados, en el marco de un nuevo estilo de desarrollo que impulse la igualdad de género en las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible. (Párrafo 7)

5. Reflexiones y agenda de trabajo

Estamos frente a una encrucijada civilizatoria para dar respuestas a las crisis en cascada (UNRISD, 2022) que enfrentamos a escala global y en nuestra región, agravadas por la profundidad de las desigualdades, especialmente las de género. La crisis de los cuidados, que tiene a las mujeres e identidades feminizadas como un grupo sujeto a discriminación estructural, se ha exacerbado

con la pandemia del COVID-19. La crisis climática también afecta a las mujeres, especialmente en los países en desarrollo: el 80% de las personas desplazadas por desastres y cambios relacionados con el clima en todo el mundo son mujeres y niñas (ONU, 2021). Los procesos de endeudamiento constituyen otro factor que impacta negativamente sobre los derechos humanos de las mujeres en toda su diversidad, a través del ajuste fiscal, los recortes presupuestarios y las reformas estructurales que se plantean como condicionalidades para afrontar los desembolsos frente a las presiones de los acreedores multilaterales (Bohoslavsky y Rulli, 2020).

Es por ello que estamos obligados y obligadas a pensar respuestas sociales y estatales y a diseñar una estrategia multilateral para hacer frente a estas problemáticas enlazadas. En este sentido, el Compromiso Buenos Aires es una herramienta multilateral clave porque ha logrado incluir e interrelacionar la agenda de los cuidados con las agendas vinculadas a otras crisis globales en cascada, desde un enfoque de derechos humanos: la crisis de los cuidados, la crisis climática y la crisis de la deuda, entre otras.

Ahora bien, para consolidar los consensos asumidos en el Compromiso Buenos Aires y transformarlo en acción, es menester que sean las leyes de los Estados –y no las del mercado– las que indiquen el camino para las estrategias de desarrollo en general y de los cuidados en particular. Considerar los cuidados como un derecho humano de acceso universal y, al mismo tiempo, como motor del desarrollo económico (OXFAM, 2020) constituye un paso fundamental para afrontar los desafíos que nos impone el presente a las mujeres en toda su diversidad.

Aquí se torna relevante el avance respecto de los derechos innominados y la discusión por los fundamentos de los derechos humanos. Hay quienes hablan de una “epistemología de los derechos humanos” que se superpondría con su propia fundamentación. Esta idea ha generado un amplio debate teórico en la filosofía del derecho. Por un lado, el iusnaturalismo afirma que los derechos humanos existen en función de la condición humana, por el otro, el positivismo lógico pone el foco en su dimensión autoritativa/institucional, mientras que el constructivismo ético indica que los derechos existen en tanto sean el resultado de un debate moral de personas racionales y libres (Bohoslavsky y Rulli, 2020).

Pero, si dejamos de buscar los derechos en la naturaleza o de hacerlos depender de las concesiones formales del poder y admitimos que “los derechos humanos son uno de los más grandes inventos de nuestra civilización[...]

[El] antídoto que han inventado los hombres para neutralizar esta fuente de desgracias [la instrumentación de las personas] es precisamente la idea de los derechos humanos” (Nino, 1984), podemos reconocer que la búsqueda de la fundamentación epistémica de los derechos humanos carece de sentido y que en realidad la pregunta y la respuesta es política. Así, no ponerle límites a la codicia, aceptar que las personas y el planeta están al servicio de la economía, y no al revés, implica renunciar al mandato ínsito de justicia que late en los derechos humanos (Bohoslavsky y Rulli, 2020). Es en ese marco en el que debemos insertar la discusión por el reconocimiento del cuidado como un derecho humano.

Para ello, la Política Exterior Feminista es una herramienta con potencial transformador para promover los derechos humanos y las autonomías de las mujeres y niñas en toda su diversidad en la política internacional. El desarrollo e institucionalización de una Política Exterior Feminista en los países de la región deben ir acompañados de dos estrategias principales: por un lado, fortalecer la coherencia entre las obligaciones y compromisos internacionales asumidos y el ordenamiento jurídico nacional y, por el otro, entre las políticas a nivel nacional y nuestra acción exterior, desde un enfoque de derechos humanos y que promueva al multilateralismo como una estrategia clave para la gobernanza global.

Referencias bibliográficas

Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo, *Revista CEPAL*, 88.

Abramovich, V. y Courtis, C. (2004). Los derechos sociales como derechos exigibles. Madrid: Editorial Trotta.

Batthyány, K., (2020). Miradas latinoamericanas a los cuidados, en Batthyány, K. (coord.). *Miradas latinoamericanas a los cuidados*. Buenos Aires: CLACSO.

Bidart C., G. (2002). Los derechos no enumerados en su relación con el Derecho Constitucional y el Derecho Internacional. *Revista Derecho y Sociedad* 18. pp. 256-261.

Bidegain Ponte, N. (2017). La Agenda 2030 y la Agenda Regional de Género: sinergias para la igualdad en América Latina y el Caribe, serie Asuntos de Género, Nº 143. SantiagoCEPAL.

Bohoslavsky, J. P.; Rulli, M. (2020). Covid-19, instituciones financieras internacionales y continuidad de las políticas androcéntricas en América Latina". *Revista Estudios Feministas*, 28(2).

Castilla, M. V. (2022). Deudas, cuidados y vulnerabilidad: el caso de las trabajadoras de la salud en la Argentina, *Documentos de Proyectos*. Santiago, CEPAL.

CEPAL (2017). La concentración del ingreso y la riqueza está en el corazón de la desigualdad en la región: CEPAL y OXFAM, comunicado de prensa (17 de marzo). Disponible en línea en: <https://www.cepal.org/pt-br/node/36428>

(2019). La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes. Santiago: CEPAL.

(2021). Hacia la sociedad del cuidado: los aportes de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible. Santiago: CEPAL.

(2022a). La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género. Santiago: CEPAL.

(2022b). Compromiso de Buenos Aires. Santiago: CEPAL.

Cosacov, N. (2022). Deudas, cuidados y vulnerabilidad: el caso de las mujeres de hogares de clase media en la Argentina, *Documentos de Proyectos*. Santiago: CEPAL.

Nino, C. (1984). Ética y derechos humanos. Un ensayo para su fundamentación. Buenos Aires: Paidós.

ONU (2021). COP26: Las mujeres son las más afectadas por el cambio climático”, Noticias ONU, 9/09. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2021/11/1499772>

Oxfam Internacional (2020). No todas las desigualdades son visibles: el verdadero valor del trabajo de cuidados. Disponible en línea en: <https://www.oxfam.org/es/no-todas-las-desigualdades-son-visibles-el-verdadero-valor-del-trabajo-de-cuidados>

Pautassi, L. (2021). El derecho humano al cuidado. Su relevancia constitucional, en *Las tramas del cuidado en la nueva Constitución*. Santiago: Juntas en Acción y Centro de Estudios de la Mujer.

(2018). El cuidado: de cuestión problematizada a derecho. Un recorrido estratégico, una agenda en construcción, en *El trabajo de cuidado: una cuestión de derechos humanos y políticas públicas*. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres).

(2010). Cuidado y derechos: la nueva cuestión social, en Montaño, S. y Calderón, C. (coords.), en *El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo*. Cuadernos de la Cepal 94. Santiago: CEPAL. Disponible en: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/2959>>.

(2007). El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos, serie Mujer y Desarrollo, 87. Santiago: CEPAL.

Pérez Orozco, A. (2014). *Subversión feminista de la economía: aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida*. Madrid: Traficantes de sueños.

Partenio, L. (2022). Deudas, cuidados y vulnerabilidad: el caso de las trabajadoras de casas particulares en la Argentina, *Documentos de Proyectos*. Santiago: CEPAL.

Razavi, S. (2007). The political and social economy of care in a development context: conceptual issues, research questions and policy options, *Gender and Development Programme Paper*, 3. Ginebra: UNRISD.

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

Tumini L. y A. Wilkis. Cuidados y vulnerabilidad financiera: un análisis a partir de la Encuesta Nacional de Endeudamiento y Cuidados (ENEC) en la Argentina, *Documentos de Proyectos*. Santiago: CEPAL.

UNRISD (2022). Crises of Inequality: Shifting Power for a New Eco-Social Contract. Ginebra. Suiza.

Anexo

Tabla 1. Los cuidados en la Agenda Regional de Género (CRM, 1977-2020)

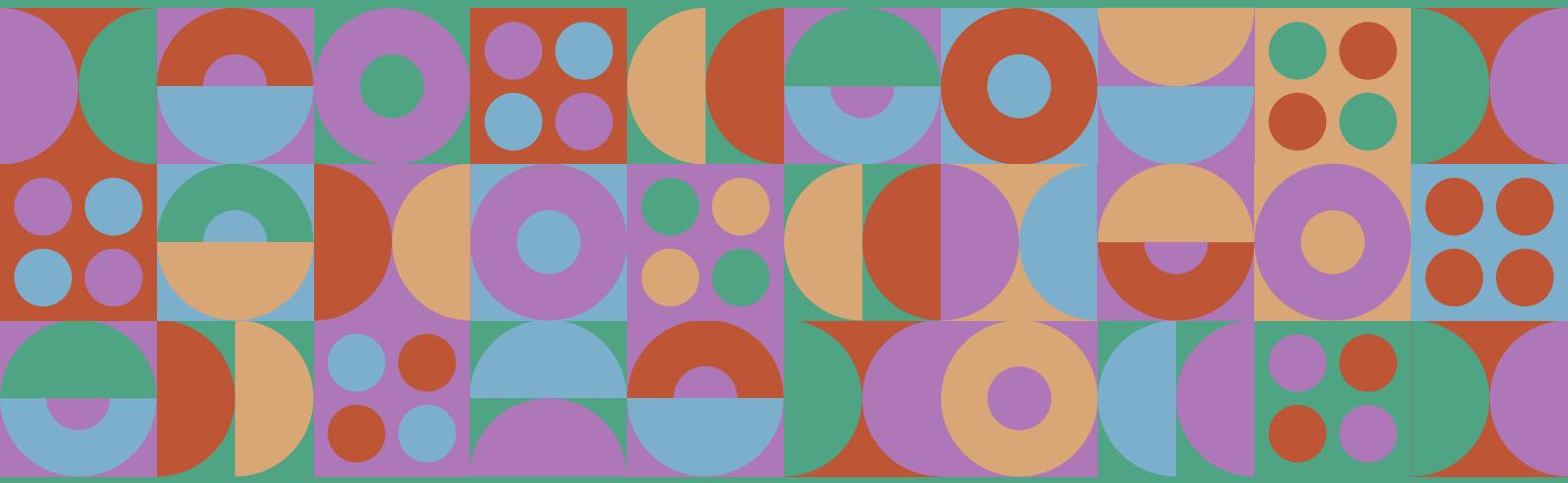
ETAPA 1 Asunto del mundo laboral de las mujeres	Plan de Acción de La Habana 1977	<ul style="list-style-type: none"> • Atención y cuidado de niños
	Programa de Acción de Mar del Plata 1994	<ul style="list-style-type: none"> • Recopilar información sobre el valor del trabajo no remunerado
	Consenso de Santiago 1997	<ul style="list-style-type: none"> • Corresponsabilidad del cuidado entre hombres y mujeres • Valor del tiempo socialmente necesario para el cuidado
	Consenso de México 2004	<ul style="list-style-type: none"> • Reconocer el valor económico del trabajo no remunerado • Políticas para conciliar la vida familiar y laboral
	Consenso de Quito 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Superar la división sexual del trabajo • Sistemas públicos integrales de seguridad social • Reproducción social, cuidado y bienestar como objetivo de la economía
ETAPA 2 Asunto social y un derecho	Consenso de Brasilia 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho al cuidado • Políticas y servicios universales de cuidado y licencias parentales y de cuidado • Valorización social y reconocimiento del valor económico
	Consenso de Santo Domingo 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Redistribución del cuidado entre Estado, mercado y sociedad, y entre hombres y mujeres • Sistemas públicos de protección y seguridad social con acceso y cobertura universal, integral y eficiente • Creación de cuentas satélite
	Estrategia de Montevideo 2016	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas de redistribución de la riqueza, el ingreso y el tiempo • Financiamiento a través de impuestos progresivos • Cadenas globales de cuidados • Superar la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado
ETAPA 3 El cuidado como un derecho humano, dimensión ambiental	Compromiso de Santiago 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas contracíclicas y dinamizar la economía del cuidado • Contabilizar los efectos multiplicadores de la economía del cuidado • Sistemas integrales de cuidado desde una perspectiva de género, interseccionalidad, interculturalidad y derechos • Cooperación entre países sobre cadenas globales de cuidados

Tabla 2. Derecho al cuidado en el Compromiso Buenos Aires, 2022.

• Sostenibilidad de la vida y del planeta (dimensión medioambiental)	(Párrafo 1) Acoger con beneplácito el documento La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género, que hace un llamado a transitar hacia un nuevo estilo de desarrollo que priorice la sostenibilidad de la vida y del planeta, reconozca que los cuidados son parte de los derechos humanos fundamentales para el bienestar de la población en su conjunto, garantice los derechos de las personas que necesitan cuidados, así como los derechos de las personas que proporcionan dichos cuidados, y visibilice los efectos multiplicadores de la economía del cuidado en términos de bienestar y como un sector dinamizador para una recuperación inclusiva y transformadora con igualdad y sostenibilidad, y felicitar a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, por medio de su División de Asuntos de Género, por su elaboración.
• Cuidados como un sector dinamizador de la economía	
• Principios de igualdad, universalidad y corresponsabilidad social	(Párrafo 8) Reconocer el cuidado como un derecho de las personas a cuidar, a ser cuidadas y a ejercer el autocuidado sobre la base de los principios de igualdad, universalidad y corresponsabilidad social y de género y, por lo tanto, como una responsabilidad que debe ser compartida por las personas de todos los sectores de la sociedad, las familias, las comunidades, las empresas y el Estado, adoptando marcos normativos, políticas, programas y sistemas integrales de cuidado con perspectiva de interseccionalidad e interculturalidad, que respeten, protejan y cumplan los derechos de quienes reciben y proveen cuidados de forma remunerada y no remunerada, que prevengan todas las formas de acoso sexual y laboral en el mundo del trabajo formal e informal y que liberen tiempo para que las mujeres puedan incorporarse al empleo y a la educación, participar en la vida pública, en la política y en la economía, y disfrutar plenamente de su autonomía.
• Perspectiva de interseccionalidad e interculturalidad	
• Implementación de marcos normativos nacionales	(Párrafo 9) Adoptar marcos normativos que garanticen el derecho al cuidado a través de la implementación de políticas y sistemas integrales de cuidado desde las perspectivas de género, interseccionalidad, interculturalidad y derechos humanos, y que incluyan políticas articuladas sobre el tiempo, los recursos, las prestaciones y los servicios públicos universales y de calidad en el territorio.
• Sistemas integrales de cuidados	
• Personas con discapacidad	(Párrafo 14) Reconocer la importancia que para las personas con discapacidad reviste su autonomía e independencia individual, incluida la libertad de tomar sus propias decisiones, e implementar políticas, servicios e infraestructuras accesibles para garantizar su derecho al cuidado, a cuidar y al autocuidado, teniendo en cuenta sus necesidades específicas, incluido el uso de ayudas a la movilidad, dispositivos técnicos y tecnologías de apoyo.

Tabla 3. Financiamiento al cuidado en el Compromiso Buenos Aires, 2022.

• Máximos recursos disponibles para la inversión en cuidados	(Párrafo 26) Diseñar, implementar y evaluar las políticas macroeconómicas, y especialmente las políticas fiscales (ingresos, gastos e inversión), desde un enfoque de igualdad de género y derechos humanos, salvaguardando los avances alcanzados y movilizando los máximos recursos disponibles con miras a aumentar la inversión pública sostenible en el tiempo destinada a políticas e infraestructuras de cuidado, a fin de garantizar el acceso universal a servicios de cuidado asequibles y de calidad.
• Políticas fiscales progresivas y contracíclicas para mitigar los efectos de la crisis y recesión económica	(Párrafo 27) Impulsar y adoptar políticas fiscales progresivas, destinar presupuestos con enfoque de género e implementar mecanismos específicos de financiamiento para garantizar recursos suficientes, intransferibles, sostenibles y que cubran todos los niveles y ámbitos de la política pública orientada a revertir las desigualdades de género y garantizar los derechos de las mujeres, adolescentes y niñas, incluyendo el derecho al cuidado.
• Presupuestos con enfoque de género	(Párrafo 28) Implementar políticas fiscales contracíclicas sensibles a las desigualdades de género para mitigar los efectos de las crisis y recesiones económicas en la vida de todas las mujeres, y promover marcos normativos y políticas que dinamicen la economía en sectores clave para la sostenibilidad de la vida, incluido el de la economía del cuidado.
• Cooperación regional para combatir la evasión, elusión fiscal y flujos financieros ilícitos	(Párrafo 29) 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 a través del impuesto a la renta corporativa y los impuestos a la riqueza y a las propiedades, entre otros, y así disponer de más recursos para las políticas de igualdad de género, incluidas las políticas y los sistemas de cuidados.
• Cooperación entre países para opciones para el alivio de la deuda soberana	(Párrafo 30) Impulsar la cooperación de los Estados y el apoyo destinado a los países de América Latina y el Caribe, con el fin de explorar opciones para el alivio de la deuda de los países altamente endeudados y promover soluciones para afrontar el sobrendebudamiento, garantizando los recursos necesarios para implementar la Agenda Regional de Género y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
• Medidas de ajuste fiscal y recortes presupuestarios	(Párrafo 31) Asegurar que las medidas de ajuste fiscal o de recortes presupuestarios dirigidas a enfrentar las situaciones de desaceleración económica se adecuen a los principios de derechos humanos y de no discriminación, evitando especialmente los recortes en programas y apoyos que puedan generar un incremento de los niveles de pobreza y de sobrecarga de trabajo no remunerado y de cuidados que afectan a las mujeres.



La vida en el centro: desafíos hacia sociedades de cuidado

Situar en el horizonte de la agenda feminista la construcción de una Sociedad de Cuidados tal como propusieron a los gobiernos de América Latina y el Caribe, la CEPAL y ONU Mujeres en la XV Conferencia Regional de la Mujer (Buenos Aires, 2022), no es un simple enunciado retórico. Más bien implica proponer cambios estructurales en muchos órdenes de la vida y, sobre todo, desafiar poderes económicos y políticos consolidados en la región. Esta propuesta puede parecer desmesurada y por tanto desecharla tras planteos más realistas, pero también puede configurarse como una utopía que como diría Eduardo Galeano, “sirve para caminar”.

Tenemos muchos desafíos que afrontar para lograr sociedades que efectivamente tengan la reproducción de la vida en el centro de la organización social y económica. Algunas de las áreas temáticas que se proponen como puntos nodales de la agenda de cuidados en la región son: el vínculo entre la distribución y calidad de los cuidados con las políticas macroeconómicas; las potencialidades y límites de la acción estatal para el reconocimiento, redistribución y remuneración de los cuidados; la interseccionalidad de los cuidados en relación a los territorios en los que se realizan, y la organización de las cuidadoras en tanto trabajadoras.

Este libro pretende ser un aporte al debate y a la generación de las estrategias políticas que avancen en las transformaciones estructurales necesarias para poner la vida en el centro de nuestras sociedades.