



**Reflexiones sobre la implementación de políticas del cuidado en  
América Latina: los casos del Perú y de Colombia<sup>1</sup>**

**Marta Castro Martínez  
Septiembre de 2024**

---

<sup>1</sup> Esta nota fue elaborada como trabajo final del Seminario Sistemas y Políticas del cuidado en América Latina, de la especialización Políticas del cuidado con enfoque de género de CLACSO.



## **TABLA DE CONTENIDO**

A. LAS BRECHAS DE GÉNERO Y LA DESIGUALDAD SE SOSTIENEN EN COLOMBIA Y PERÚ COMO CONSECUENCIA DE LA DIVISIÓN SEXUAL DEL TRABAJO Y LA FALTA DE SISTEMAS DE CUIDADOS .....	3
B. ¿EL CUIDADO ES ENTENDIDO COMO UN DERECHO O COMO UN SERVICIO?... 5	
C. ¿LOS SISTEMAS NACIONALES DE CUIDADOS PROPUESTOS RESPONDEN A UNA LÓGICA DE UNIVERSALISMO O MANTIENEN LA RESPUESTA SECTORIZADA Y FOCALIZADA? .....	8
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA: .....	10



Los contextos y experiencias en la implementación de políticas del cuidado en América Latina son diversos y sin embargo, al realizar un análisis comparado es posible identificar **prácticas sociales y patrones culturales que permean y sostienen la división sexual del trabajo**. En esta nota proponemos un análisis comparado de la experiencia de **Colombia y del Perú** en el desarrollo y puesta en marcha de políticas del cuidado tomando en cuenta los siguientes conceptos teóricos: a. la **inclusión de la perspectiva de género para quebrar las brechas** (Aguirre, 2014), b. la **definición de cuidado como derecho** (Pautassi, 2018) y c. la aplicación del principio de **universalidad** (Martínez, 2018).

#### **a. Las brechas de género y la desigualdad se sostienen en Colombia y Perú como consecuencia de la división sexual del trabajo y la falta de sistemas de cuidados**

El punto de partida para la elaboración, diseño e implementación de políticas públicas es la identificación de un problema social y por lo tanto, su objetivo principal es brindar herramientas para transformaciones estructurales. **Tanto en Colombia como en el Perú las entidades públicas y las organizaciones de la sociedad civil, han realizado estudios sobre el trabajo no remunerado y han propuesto iniciativas para su medición. A través de las encuestas nacionales de uso del tiempo, en ambos países se ha desarrollado conocimiento sobre el tiempo que destinan las mujeres en las labores de cuidados no remunerados, las desigualdades en la división sexual del trabajo y sus impactos en la garantía de derechos humanos.**

En el Perú se realizó la [Encuesta Nacional de Uso del Tiempo en el año 2010](#) cuyos datos arrojaron **información sobre la marcada división sexual del trabajo, la sobrecarga de las mujeres con trabajo no remunerado de cuidados y las diferencias en el acceso a servicios de cuidados entre las ciudades y las zonas rurales**. En cuanto al tiempo destinado por hombres y mujeres en las labores del hogar y de cuidados, la encuesta arrojó que por ejemplo en actividades culinarias los hombres destinaban 4 horas semanas mientras que las mujeres destinaban 13 horas y 43 minutos. En cuanto a las



tareas de cuidado de hijos e hijas, los hombres destinaban 5 horas y 49 minutos semanales y las mujeres 12 horas y 14 minutos. En el cuidado de personas del hogar que requerían apoyos en su vida diaria, las mujeres destinaban 16 horas y 47 minutos semanales mientras que los hombres destinaban 8 horas y 55 minutos. Con estas cifras, **el Estado reconoció que se mostraba una brecha en el uso del tiempo entre mujeres y varones, lo que permitía afirmar que se sostenía la tradicional división sexual del trabajo entre géneros tanto en las áreas urbanas como rurales del país** (INEI, 2010).

En declaraciones de abril del 2023, el [Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables](#) reconoció el papel de las mujeres como cuidadoras no remuneradas y los efectos en sus vidas, como el **abandono de sus proyectos de vida o la interrupción de sus procesos educativos o laborales**. Además recalcó que el **99% de las personas adultas mayores no reciben servicios de cuidados y el 51% de los niños y niñas en el país tampoco tienen acceso a cuidados de calidad**. Con este panorama de desigualdad de género, el gobierno del ex presidente Pedro Castillo inició el proceso para poner el marcha el Sistema Nacional de Cuidados, **formulándolo como un logro de política social**. Así, **en julio de 2022 el poder ejecutivo presentó ante el Congreso el proyecto de Ley n. 2735 de reconocimiento del Derecho al Cuidado y Creación del Sistema Nacional de Cuidados**. En su encabezado resalta que su objeto es la creación del sistema y el reconocimiento de la importancia de la función social de los cuidados para el desarrollo de la sociedad y el funcionamiento de la economía del país.

Por su parte, en Colombia se tienen datos más recientes de la [Encuesta Nacional de Uso del tiempo \(ENUT\)](#) que arrojó que las mujeres emplean 7 horas y 44 minutos de su día en el trabajo del hogar mientras que los hombres dedican 3 horas y 6 minutos. Sumado a lo anterior, se destaca que 9 de 10 mujeres realizan trabajo de cuidado no remunerado en contraste con 6 de cada 10 hombres. Así, la encuesta contribuye a **demostrar la relación directa entre pobreza de tiempo y pobreza económica, así como los impactos en la salud física y mental de las cuidadoras**. De estas mujeres cuidadoras, solo el 22% cuenta con seguridad social, lo que muestra su situación de vulnerabilidad en términos socio-económicos. De acuerdo a varias investigaciones, el trabajo doméstico y de cuidados no



remunerado, equivaldría al 20% del PIB nacional, lo que significa que si se pagara, sería el sector económico más importante (Cerosetenta, 2022).

Gracias a la evidencia cuantitativa y a la incidencia de los movimientos de mujeres y feministas, en Bogotá se inició la puesta en marcha del **Sistema Distrital de Cuidado desde el año 2020, con el objetivo de redistribuir las cargas de cuidado de forma corresponsable, entre los hogares, el Estado, la comunidad y las entidades privadas.** Con esta estrategia se han implementado Manzanas del Cuidado en las localidades más empobrecidas de la ciudad, con el objetivo de articular la oferta pública de cuidados en un solo punto, y de brindar servicios a las cuidadoras que propendan por su bienestar. Esta iniciativa es obra de la Secretaría Distrital de la Mujer, y también impulsa campañas de toma de consciencia social sobre la corresponsabilidad, interdependencia y las brechas de género que se sostienen con esta injusta división sexual del trabajo.

Así, **en ambos países se tiene información estadística oficial determinante para concluir que las brechas y desigualdades de género se sostienen por la desigual distribución de las labores de cuidados no remunerados.** Es decir, la evidencia cuantitativa necesaria en la toma de decisiones públicas se ha obtenido por medio de las Encuestas de Uso del Tiempo, y por lo tanto, las autoridades han expresado su compromiso por implementar Sistemas Nacionales de Cuidado con enfoque de género. **Tal y como lo analiza Rosario Aguirre, estos procesos enunciativos de reconocimiento y de compromiso con políticas sociales que respondan a Estados garantes significan un avance para la igualdad de género.**

#### **b. ¿El cuidado es entendido como un derecho o como un servicio?**

Tanto en Colombia como en Perú, las iniciativas de los sistemas nacionales de cuidado han sido impulsadas por gobiernos de izquierda, que proponen un **proceso de cambio de las políticas sociales y pone en el centro la responsabilidad del Estado en la garantía de los derechos humanos.** Ahorabien, es importante enmarcar este análisis en los estándares jurídicos internacionales en los que se entiende el **derecho al cuidado en**



**tres vías: el derecho a cuidar, ser cuidada/o y al autocuidado. A esta definición, le podemos agregar la dimensión colectiva del derecho al cuidado, presente en ambos países.** Para determinar el nivel de compromiso, se debe entonces analizar el texto de las propuestas y las iniciativas tendientes a garantizar su cumplimiento. Para lograrlo, es importante determinar si **el cuidado es entendido como una obligación del Estado o como un servicio, pues de esto depende la respuesta armónica y progresiva.**

Colombia es un país con desarrollo legal y jurisprudencial nutrido frente a los derechos sociales, económicos y culturales. La cultura jurídica es reconocida a nivel latinoamericano y se destaca como un país con amplio desarrollo normativo. Si bien esto podría interpretarse como una ventaja, en términos prácticos es un entramado complejo de normas que tramita las respuestas sobre el cuidado por sectores. **El tema es competencia de diversas entidades y ministerios y responde a una lógica sectorial que interpreta el cuidado como un servicio y no como un derecho.** Hasta hace poco, el Congreso de la República aprobó la creación del Ministerio de la Igualdad, bajo el cual se creó el Sistema Nacional de Cuidados.

**En la Ley 2281 de 2023 quedaron establecidas las competencias del Ministerio, entre las cuales recae la coordinación, la orientación, el seguimiento y la evaluación del Sistema Nacional del Cuidado.** Además, deberá formular, implementar y evaluar políticas relacionadas a las ayudas, generación de ingresos y formación de la población cuidadora. Se menciona también que el Sistema Nacional responderá a una nueva organización social de los cuidados con aras a garantizar los derechos humanos de las personas cuidadoras. En esta parte entonces llama la atención la no mención del derecho al cuidado y la invisibilización del tema como un asunto de mujeres y género. Por otra parte, es importante mencionar que sólo hace referencia a un sistema de transferencias, y podría entonces interpretarse que el Sistema podría ser de corte asistencialista. Por último, la ley establece que el Sistema tiene como objetivo reconocer, reducir, redistribuir, representar y recompensar el trabajo de cuidado a través de un modelo corresponsable entre el Estado, el sector privado, la sociedad civil, las familias y las comunidades. Esto es fundamental porque desnaturaliza y quita el centro de la idea del



cuidado pensado solo a nivel individual o familiar. **Actualmente, se busca avanzar en el decreto reglamentario que desarrolla el sistema nacional pero aún es necesario reforzar la definición del cuidado como derecho fundamental autónomo y que éste sea el punto de partida y justificación del Sistema Nacional de Cuidados.**

**En el caso peruano, la creación del Sistema Nacional de Cuidados no es aún una realidad pues varios proyectos de ley han sido propuestos y no se ha dado una decisión legislativa definitiva.** El contexto político cambiante, ha supuesto un retraso en la decisión e implementación del Sistema. De hecho, es posible afirmar que su aprobación puede enfrentar barreras políticas que eviten su puesta en marcha.

A pesar de esta realidad, es importante analizar el contenido del proyecto referido para determinar sus alcances en cuanto al derecho al cuidado. **A diferencia del caso colombiano, el proyecto de ley en su artículo 5 mencionaba el ejercicio del derecho al cuidado y lo desarrolla como un derecho de dos dimensiones: recibir cuidados oportunos, suficientes y de calidad y brindar cuidados en condiciones adecuadas.**

**Este proyecto de ley no mencionaba el autocuidado y no daba mayor centralidad a los cuidados comunitarios.** Al igual que en Colombia, en este proyecto de ley se reconocía la importancia de la **función social de los cuidados para el desarrollo de la sociedad y el funcionamiento de la economía del país.** Además, promuevía la **corresponsabilidad del Estado, el sector privado, la comunidad y las familias en las labores del cuidado, estableciendo una organización social del cuidado similar a su par colombiano.**

**Cabe mencionar que el proyecto peruano era más claro en cuanto a los alcances del cuidado como derecho, a diferencia de la ley que aprueba su creación en Colombia. La iniciativa en Colombia pareciera centrarse en el conflicto entre cuidados y trabajo remunerado, tomándolo como un tema de economía política y no como un tema de derechos humanos.** En esta medida preocupa que pueda consolidarse un sistema con enfoque asistencialista o de subsidios, que busque dar un



apoyo a quienes cuidan para continuar realizando sus labores sin que medie un cuestionamiento de la responsabilidad del Estado en la política de bienestar e igualdad de género. Por su parte, en el caso peruano podría afirmarse que el proyecto de ley si correspondía con el enfoque de derechos, pues el cuidado es considerado un derecho social y se reitera que el Estado es su garante.

**c. ¿Los sistemas nacionales de cuidados propuestos responden a una lógica de universalismo o mantienen la respuesta sectorizada y focalizada?**

En ambos casos pareciera que **las iniciativas están focalizadas a poblaciones en situación de vulnerabilidad y que buscan compensar a personas que no tienen acceso a servicios de cuidado de calidad, más que desmontar la división sexual del trabajo ni quebrar la desigualdad de género.** De acuerdo a Martínez (2018), el universalismo propende por garantizar cobertura, suficiencia en tipo y en calidad, así como la equidad en los beneficios. Para tal fin, es importante tener en cuenta para quiénes aplica la política en cuanto a la elegibilidad, cuál es su fuente de financiamiento, si se trata de beneficios a través de transferencias, si hay diversos actores que participan y si existen alternativas del mercado para satisfacer la demanda. Por lo tanto, el universalismo en las políticas le apunta a la unificación y a la regulación del mercado, y no a la fragmentación o segmentación en la respuesta pública.

**En el caso de Perú se buscaba garantizar un derecho, y por lo tanto se trataría de un asunto inherente a todas las personas y exigible frente al Estado. De hecho, en el articulado del proyecto de ley se mencionaba el universalismo como principio en el que todas las personas sean nacionales o extranjeras tienen derecho al cuidado mediante acceso y la atención en los servicios y prestaciones, en condiciones de igualdad.** A pesar de la insistencia de organizaciones sociales y de base, en abril de 2024 se denunciaba la decisión preocupante de archivar todos los proyectos de ley destinados a reconocer el derecho al cuidado y a establecer el sistema nacional<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Comunicado Fovida y otras, Congreso de la República niega derecho al cuidado, 12 de abril de 2024, disponible en: <https://fovida.org.pe/congreso-de-la-republica-niega-derecho-al-cuidado/>





**Por su parte, en Colombia se refleja la tensión entre la universalidad y la focalización, pues el Sistema no se estableció como un derecho y por el contrario, apela a su necesidad como un servicio con función social y económica.** De hecho, en el articulado de la ley se menciona el Sistema como un medio para apoyar la labor de las personas cuidadoras a través de la dignificación de sus condiciones de trabajo y se alude a las transferencias o subsidios dependiendo de sus condiciones de vulnerabilidad. **En la práctica tiene sentido como medio para cerrar brechas sociales y económicas, pero preocupa que no sea contemplado como un derecho de desarrollo progresivo, que implique un compromiso como Estado y no solamente como una política de gobierno, que podría cambiar en el mediano plazo.**

**Para terminar, consideramos que en ambos casos las iniciativas analizadas significan un avance para la visibilización de los cuidados como un asunto de igualdad y como un asunto de género.** Para llegar a este punto, han pasado años de incidencia por parte de los movimientos de mujeres y feministas, así como los movimientos de personas con discapacidad, las personas mayores y todas aquellas personas que requieren apoyos en su vida diaria en el marco de la dignidad y la calidad. **Los desafíos son mayores en términos de la coordinación intersectorial e interinstitucional para garantizar la universalidad pues en ambos casos las realidades en las ciudades y en zonas rurales son diversas y las estructuras de gobierno descentralizado también supone el compromiso con el tema en niveles locales y no solo a nivel nacional. La corresponsabilidad por lo tanto también debe ser un tema central, en el que la organización social de los cuidados pueda limitar la acción privada y se convierta en un tema de acción pública.**



### **Bibliografía consultada:**

- Aguirre Cuns Rosario, La política de cuidados en Uruguay: ¿un avance para la igualdad de género?, 2014.
- Battyány Karina y Genta Natalia, Sociología de género y cuidados en Uruguay: el camino recorrido, 2018.
- Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Compromiso de Buenos Aires aprobado en la XV, llevada a cabo en noviembre de 2022.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1413 del 2020, Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas.
- Congreso de la República de Colombia. Ley 2281 de 2023, Por medio de la cual se crea el ministerio de igualdad y equidad y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de la República del Perú. Proyecto de Ley n. 2735/2022, Proyecto de Ley de reconocimiento del derecho al cuidado y de creación del Sistema Nacional de Cuidados.
- Departamento administrativo de estadística de Colombia, DANE, Encuesta Nacional de Uso del Tiempo ENUT, 2020-2021.
- Herrera-Idárraga Paula y Hernández Bonilla Helena María, Infraestructura social de cuidado en las ciudades de Colombia, 2022.
- Martínez J, y Sánchez Diego, Overcoming segmentation in social policy? Comparing new early education and childcare efforts in Costa Rica and Uruguay, 2018.
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social Perú, Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, 2010, disponible en:  
<https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dgignd/planes/mimdes-inei-encuesta-nacional-uso-tiempo.pdf>



- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables Perú, Dirección General de Igualdad de género y no discriminación, Sistema Nacional de Cuidados, disponible en: <https://www.mimp.gob.pe/DGIGND/sistema-nacional-cuidados.php>
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables Perú, Decreto Supremo N. 008-2019, Política Nacional de Igualdad de Género.
- Pautassi L, El cuidado como derecho. Un camino virtuoso, un desafío inmediato, Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo LXVIII, Número 272, 2018.
- Romero Almodóvar Magela y Rodríguez Moya Ana, La organización social de los cuidados en Cuba: análisis en clave de género para una ruta con equidad social, Trabajo y Justicia Social, 2020.
- Secretaría Distrital de la Mujer de Bogotá, Oferta de cuidado a cuidadoras, 2021.
- Universidad de Los Andes, Ceroseenta, Las dudas sobre el Sistema Nacional de Cuidado que prometió este gobierno, 2022:  
<https://ceroseenta.uniandes.edu.co/las-dudas-sobre-el-sistema-nacional-de-cuidado-que-prometio-este-gobierno/> .