

Realidades y retos sobre el financiamiento de políticas y sistemas de cuidados.

Sistematización de la Comunidad de Aprendizaje sobre Fiscalidad y Cuidados

FEBRERO - AGOSTO 2024



Este documento fue escrito por Ana Isabel Arenas y Verónica Serafini; con contribuciones de Beatriz García, Luz Rodea, Marta San Juan, Nasheli Noriega Izquierdo, Samara Hernández, Sara Valdes Loza, y revisiones de Constanza Narancio.

La información contenida en el mismo se basa en las sesiones que conformaron la comunidad de aprendizaje “Realidades y retos sobre el financiamiento de políticas y sistemas de cuidados” co-convocada por Oxfam en LAC y ONU Mujeres, en colaboración con la Alianza Global por los Cuidados y el apoyo de la Mesa de Economía Feminista de Colombia y Latindadd.

El texto de esta publicación puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa.

“Realidades y retos sobre el financiamiento de políticas y sistemas de cuidados. Sistematización de la Comunidad de Aprendizaje sobre Fiscalidad y Cuidados”

FEBRERO - AGOSTO 2024

Siglas

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LAC	Latinoamérica y el Caribe
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PIB	Producto Interno Bruto

PREFACIO

Durante el año 2024 tuvo lugar la comunidad de aprendizaje “Realidades y retos sobre el financiamiento de políticas y sistemas de cuidados”. Esta fue convocada de forma conjunta por Oxfam en LAC y ONU Mujeres, en colaboración con la Alianza Global por los Cuidados y el apoyo de la Mesa de Economía Feminista de Colombia y Latindadd. A través de seis sesiones, llevadas a cabo de febrero a agosto, se compartió, bajo la premisa de procurar un espacio de aprendizaje horizontal y multisectorial, en torno a las diversas temáticas relacionadas con la agenda de sostenibilidad fiscal y su articulación con el financiamiento de políticas y sistemas de cuidados. Es así que se exploraron estrategias, retos y oportunidades, y también se presentaron buenas prácticas que ya se encuentran en implementación sobre financiamiento y recaudación fiscal, para lograr una nueva organización social de los cuidados que sea justa para todas las personas que conforman nuestra sociedad.

La elaboración de este documento ha contado con la colaboración y contribución desinteresada de especialistas en diversos países de la región de América Latina y el Caribe que formaron parte de la comunidad de aprendizaje “Realidades y retos sobre el financiamiento de políticas y sistemas de cuidados”. Agradecemos la participación y los aportes en los diálogos de **Alma Espino**, economista especializada en género y presidenta del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo; **Juan David Grillo Ríos**, consultor en política fiscal para el gobierno colombiano; **Luis Miguel Galindo** y **Karina Caballero**, académicos de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México y especialistas en costos y retornos de políticas de cuidado; **Rosa Cañete Alonso**, directora de Análisis de Pobreza, Desigualdad y Cultura Democrática en el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de República Dominicana; **Lucía Pérez Fragoso**, consultora en política fiscal; **Nerea Melgosa Vega**, consejera de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico del Gobierno Vasco; **Lidia Rodríguez**, directora general de Bienestar e Inclusión Social de la Alcaldía de Iztapalapa, Ciudad de México; **Ahmed Ación López**, profesor-investigador de la Universidad de La Habana; **Raquel Coello Cremades**, especialista regional de políticas de empoderamiento económico en ONU Mujeres (2017-2024); **Patricia Cossani**, especialista en políticas de cuidados y protección social de ONU Mujeres; **Alejandra D’Hyver**, coordinadora de proyectos de empoderamiento económico en ONU Mujeres México, y **Diego Collado**, oficial asociado de Asuntos Económicos de la CEPAL.

Asimismo, agradecer la intensa labor del equipo coordinador de la iniciativa; a **Ana Isabel Arenas**, integrante de la Mesa de Economía Feminista de Colombia; a **Verónica Serafini**, asesora de Latindadd; a **Nasheli Noriega Izquierdo**, coordinadora de Feminismos y Justicia de Género de Oxfam en LAC, a **Sara Valdes**, oficial de programas, y a **Samara Hernández**, asistente de programas del Secretariado Técnico de la Alianza Global por los Cuidados; **Luz Rodea**, coordinadora de proyectos de cuidados de ONU Mujeres México; **Marta San Juan**, técnica especializada en cuidados, protección social y trabajo decente, y **Beatriz García**, coordinadora de iniciativas regionales en materia de cuidados para la Oficina Regional de ONU Mujeres de América Latina y el Caribe.

Finalmente, agradecer al equipo supervisor de la iniciativa, conformado por: **Gloria Garcia-Parra**, directora regional de Oxfam en LAC, **Ana Moreno**, secretaria técnica de la Alianza Global por los Cuidados, y **Cecilia Alemany**, directora regional adjunta para la Oficina Regional de ONU Mujeres para las Américas y el Caribe.

INTRODUCCIÓN

El trabajo de cuidados¹ es fundamental, tanto para nuestras sociedades como para la economía. Este concepto engloba actividades como el cuidado de las niñas y niños, de las personas mayores y las personas con enfermedades físicas y mentales, o de las personas con algún tipo de discapacidad (personas que necesitan cuidados y apoyo en alguna etapa del ciclo vital), pero también de las personas que cuidan o el propio autocuidado. Los cuidados atraviesan, por tanto, la vida de todas las personas. Y todas las personas, en todos los momentos de vida, requieren de cuidados (ONU Mujeres y CEPAL, 2021). Además del cuidado de las personas, es fundamental el mantenimiento de los espacios y el trabajo doméstico como cocinar, lavar, organizar el hogar, coser e ir a buscar agua y leña, entre otros. Si nadie invirtiese tiempo, esfuerzo y recursos en este tipo de actividades, las comunidades, los centros de trabajo y las economías se colapsarían por completo (Oxfam, 2020: 14).

A pesar de los avances en la generación de evidencia teórica, la mayoría de los países de América Latina se encuentran discutiendo sobre el diseño e implementación de políticas y sistemas integrales de cuidados.

Estos se definen 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– y a recompensar y garantizar la representación de las personas trabajadoras de los cuidados remuneradas, desde una perspectiva de derechos humanos, de género, interseccional e intercultural (Onu Mujeres y CEPAL, 2021).

Si bien en algunos países el tema es incipiente, en otros se encuentra más avanzado, ya que cuentan con servicios, programas e intervenciones y/o políticas en marcha con características propias. Dichas políticas han de implementarse en base a la articulación interinstitucional desde un enfoque centrado en las personas, donde el Estado sea el garante del acceso al derecho al cuidado, sobre la base de un modelo de corresponsabilidad social –con la sociedad civil, el sector privado y las familias– y con enfoque de género. Por otro lado, la implementación de un sistema implica una gestión intersectorial para el desarrollo gradual de sus componentes –servicios, regulaciones, formación, gestión de la información y el conocimiento y comunicación para la promoción del cambio cultural– que atienda a la diversidad cultural y territorial (ONU Mujeres y CEPAL, 2021).

En este sentido, la conformación de sistemas integrales de cuidados como pilar fundamental de la protección social supone avanzar hacia una propuesta de carácter estructural e integral que garantice los derechos de las personas que requieren cuidados, así como los derechos de las personas que cuidan. La creación de sistemas integrales de cuidados, además del avance en derechos y su impacto fundamental en el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, supone una contribución fundamental en términos del bienestar y un sector clave

1 Los cuidados son las actividades que regeneran diaria y generacionalmente el bienestar físico, psíquico y emocional de las personas. Es un trabajo esencial para el sostenimiento de la vida, la reproducción de la fuerza de trabajo y de las sociedades, generando una contribución fundamental para la producción económica, el desarrollo y el bienestar. Incluye las tareas cotidianas de gestión y sostenimiento de la vida, como el mantenimiento de los espacios y bienes domésticos, el cuidado de los cuerpos, la educación y formación de las personas, el mantenimiento de las relaciones sociales o el apoyo psicológico a los miembros de la familia (ONU Mujeres y CEPAL, 2020).

como dinamizador para una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad (ONU Mujeres y CEPAL, 2021).

No obstante, **el debate no se limita al contenido e implementación de las políticas y a la integración de los sistemas, sino también al financiamiento**, un tema complejo porque incluye el desafío de enfrentar las desigualdades no solo por el lado del gasto público, sino también de los ingresos fiscales necesarios.

El esfuerzo fiscal que realiza un Estado para financiar cuidados no es un gasto. La evidencia indica que es una inversión pues genera retornos en varios ámbitos. Los retornos directos e indirectos de las inversiones en políticas e infraestructuras de cuidado pueden valorarse a través de la creación de empleos, impuestos y sus retornos positivos en la autonomía de las mujeres, el PIB, la reducción de la pobreza y la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social contributiva. Bajo este escenario, son varios los impactos directos analizados y cuantificados en América Latina y el Caribe (ONU Mujeres, 2022); (Serafini, V., Alemany, C., Partenio, F., Wilkis, A., Galindo, L. M., & Lorenzo, F., 2024):

1. Las inversiones en desarrollo humano a través del cuidado infantil aumentan las oportunidades educativas y de salud actuales y futuras de las niñas y niños, su productividad y sus ingresos a lo largo de la vida.
2. Mejora el desarrollo de personas con discapacidades y dependencias, así como sus oportunidades laborales.
3. La regularización de trabajos de cuidados remunerados en la economía informal mejora los derechos y condiciones de las y los trabajadores, aumentando el consumo y los ingresos fiscales.
4. Aumenta la participación de las mujeres en el mercado laboral formal. Esto también contribuye a reducir la pobreza y a una sociedad más integrada, con menores riesgos económicos y sociales y una mayor resiliencia frente al cambio climático.
5. La profesionalización de las personas trabajadoras del cuidado mejora la calidad de los servicios de cuidado y las futuras oportunidades laborales de las mujeres y los grupos marginados.
6. Aumenta la contribución de las personas trabajadoras del cuidado a los sistemas de seguridad social y su propio acceso a los servicios de cuidado.
7. Potencial reducción de los costos del sistema de salud.
8. El reconocimiento del trabajo de cuidados no remunerado como una contribución genuina a la economía y la sociedad aumenta la corresponsabilidad y los ingresos nacionales.
9. Contribuye a la reducción de la pobreza y las desigualdades.

El aumento en la prioridad fiscal derivada de un mayor financiamiento climático y de cuidados, aunque ejerza presión sobre el gasto y genere conflictos con las reglas fiscales y la sostenibilidad de la deuda, tendrá retornos positivos que no suelen considerarse en la evaluación a corto plazo de las políticas.

En este documento se presentan los principales elementos a considerar para el financiamiento público de las políticas públicas dirigidas a garantizar el derecho al cuidado y los argumentos económicos a favor.

1. LA CORRESPONSABILIDAD EN LOS CUIDADOS

Los cuidados deben ser considerados en tres dimensiones: **derecho, necesidad y trabajo**. Cada una de estas aristas debe ser tomada en cuenta al diseñar una política de cuidados y los mecanismos para su financiamiento.

El **cuidado como un derecho**, entendido en sus tres dimensiones: el derecho a recibir cuidados, a cuidar y al autocuidado, forman parte del marco normativo reconocido en pactos y tratados internacionales de los que gozan todas las personas. Además, todos los países latinoamericanos han ratificado instrumentos internacionales o cuentan con normativas nacionales que otorgan derechos y obligan a los Estados a implementar políticas de cuidado. (Güezmes y Vaeza, 2023).

No obstante, en la mayoría de los países todavía estas políticas son limitadas o fragmentadas, con intervenciones por grupos de edades (niñez o vejez), características particulares (discapacidad, dependencia, embarazo), condición laboral (dentro de la fuerza de trabajo, en ocupaciones asalariadas, entre otros).

Los cuidados deben ser considerados como un bien público y, por lo tanto, garantizados por el Estado con la participación o gestión colectiva, ya que impactan en la calidad de vida de toda la sociedad. Esto implica que el cuidado, tanto en términos de trabajo como de servicios, debe ser universal, es decir accesible para todas las personas y tratado como un derecho humano fundamental.

Por ejemplo, en la mayoría de los países existen licencias remuneradas para trabajadoras ubicadas en el sector formal del trabajo. Estas licencias, en la mayoría de los casos, están dirigidas a otorgar tiempo para el cuidado por el nacimiento de un/a hijo/a. Sin embargo, es necesario avanzar hacia sistemas universales, ya que las prácticas predominantes benefician a una mínima proporción de la población debido a la precariedad e informalidad laboral. Para mediados de 2024, la tasa de informalidad promedio en los mercados laborales de América Latina y el Caribe se situó en 47,6 % (OIT, 2024a).

El **cuidado como necesidad** se refiere a la atención y protección que todas las personas requieren para mantener su bienestar físico, emocional y social. Las necesidades de cuidado son constituyentes esenciales, debido a la vulnerabilidad que todas las personas experimentan a lo largo de la vida y que son centrales para la reproducción social (Carrasco, 2017).

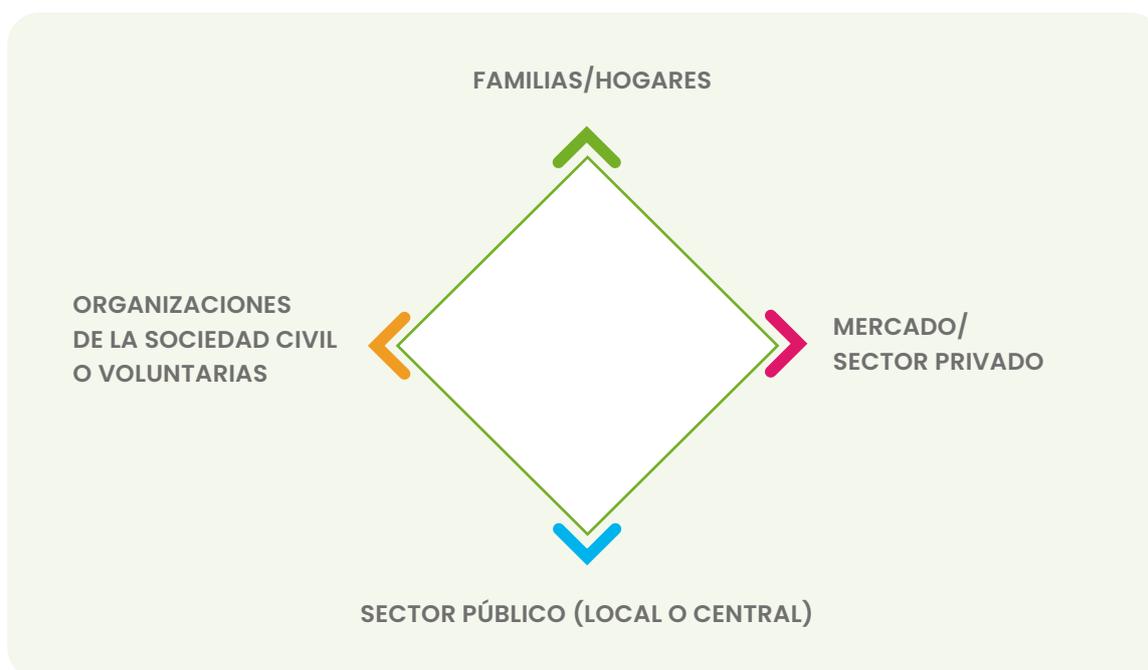
El **cuidado como trabajo** hace referencia a las condiciones del trabajo de cuidados no remunerado y del mercado laboral. En cuanto a las actividades de cuidado no remunerado se reconocen como trabajo por su amplia contribución a la economía, como se anotó anteriormente, por ejemplo, en cuanto a su significativa participación en el PIB de los países, porque requiere disponibilidad de tiempo para realizarlo puesto que no son labores ocasionales sino periódicas, que también requieren habilidades y esfuerzo para su desempeño y por ende para la sostenibilidad de la vida y el bienestar de la población.

Asimismo, el trabajo de cuidados cuando es remunerado también está feminizado. Estimaciones recientes (OIT, 2021; ONU Mujeres, OISS y OIT, 2022) indican que el 91,1 % de quienes trabajan en el sector son mujeres. La desvalorización del cuidado se traslada al ámbito de la producción ya que la mayoría de las ocupaciones relacionadas con el cuidado se encuentran entre las de menores ingresos laborales y, en algunos casos, entre las de peor calidad en términos de acceso a seguridad social y otras oportunidades.

El cuidado no debe ser visto sólo como una responsabilidad familiar y de las mujeres, sino como un compromiso social y del Estado. (Razavi, 2007: 21) Shahra Razavi propone la idea del “diamante de cuidado” señalando que existen 4 instituciones clave en la provisión de cuidado: hogares/familias, sector público, organizaciones no gubernamentales y el mercado/sector privado.

Gráfico 1

Diamante de Cuidado



Fuente: Razavi (2007:21)

Esta figura simplifica una idea que es más compleja, desde el momento en que 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. Asimismo, también puede realizar transferencias directas o subsidiar al sector privado o a las organizaciones de la sociedad civil para que estas realicen la provisión.

La satisfacción de la necesidad de cuidado y la forma en que la sociedad organiza la producción y la distribución del cuidado traen fuertes implicancias para el Estado. En primer lugar, por sus impactos 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 estos 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.

El cuidado es pilar angular en la ruta hacia la construcción de sociedades igualitarias, ya que su justa redistribución permite cerrar brechas de desigualdad entre mujeres y hombres al interior de los hogares, especialmente; entre hogares con capacidad de conseguir en el mercado servicios de cuidados y hogares de escasos recursos obligados a proveer servicios de cuidados a bajo costo y, finalmente, entre países y territorios que exportan mano de obra barata para el sector de los cuidados, cuya máxima expresión son las cadenas globales de cuidados y aquellos que pueden importarla, lo que puede incluso conllevar al tráfico de personas.

2. EL CUIDADO COMO OBJETO DE POLÍTICAS PÚBLICAS TRANSFORMADORAS

La transformación de la organización social del cuidado exige políticas que consideren al menos cinco objetivos, denominados las 5 R's de los cuidados: **reconocer, redistribuir y reducir** el trabajo de cuidados no remunerado planteado por la economía feminista, así como **remunerar** y garantizar la **representación** de los derechos de trabajadores y trabajadoras de los cuidados en el mercado en cuanto al trabajo de cuidados remunerado (ONU, Mujeres, 2018; OIT, 2018, OIT, 2024b).

Las políticas de cuidados son transformadoras cuando están fundamentadas en los derechos humanos y laborales, y cuando se proporcionan durante todo el ciclo de la vida como un continuum de tiempo. Así también, cuando otorgan seguridad de ingresos, servicios y garantizan derechos. Estas políticas deben de abonar a que las personas que proveen y reciben cuidados cuenten con:



Tiempo para cuidar y ser cuidado: a través de licencias para atender todas las necesidades de cuidados, incluso en casos de enfermedad, lactancia y discapacidad, y distribuida equitativamente entre todas las personas que los prestan.



Seguridad en los **ingresos**: a través de prestaciones monetarias relacionadas con los cuidados (incluso durante la licencia) que garanticen la salud, la dignidad y el bienestar de quienes prestan los cuidados (con remuneración o no) y de quienes los reciben.



Servicios: que se traduzcan en cuidados de la salud de calidad, cuidado infantil, educación (incluida la preprimaria) y servicios de cuidados de larga duración que comprendan la condición de discapacidad y estén vinculados con empleos de cuidados de buena calidad brindados en número suficiente para satisfacer las necesidades de quienes prestan los cuidados (con remuneración o no) y de quienes los reciben.



Normas para garantizar derechos laborales: que aseguren la prevención y protección frente a la totalidad de formas transversales de discriminación, violencia y acoso, y garanticen la protección del empleo, de un lugar de trabajo salubre y seguro, así como un horario de trabajo decente, junto con la libertad de sindicación y el derecho a la negociación colectiva.

3. LOS COSTOS Y RETORNOS DE LAS POLÍTICAS DE CUIDADOS

La implementación de políticas universales y la construcción de sistemas integrales de cuidados son determinantes para la garantía de los derechos, especialmente de las mujeres, la reducción de las desigualdades de género y avanzar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En particular, el objetivo 5 y su meta 5.4 sobre reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia.

La inversión en cuidados requiere la decisión política de otorgarle prioridad fiscal. Esto implica destinar recursos que pueden ser reorientados de las políticas existentes para asegurar la integralidad, y asimismo deben ser obtenidos a través de las diferentes fuentes con que cuenta el Estado como impuestos generales o específicos, contribuciones sociales o incluso deuda o copagos. Cada una de estas fuentes implica diversos desafíos, de manera que a la vez de financiar la política y el sistema de cuidados debe contribuir a reducir las desigualdades económicas, sociales y de género, intrínsecamente vinculadas.

Recientemente, algunas investigaciones (Ilkharacan, Kim y Kaya, 2015; ONU Mujeres, 2022; Cañete y Adón, 2024) cuantificaron las demandas de cuidado y estimaron las necesidades de financiamiento. Si bien estas investigaciones se refieren a países y servicios en particular, la información generada da luz sobre las necesidades financieras de los Estados. Los estudios también han avanzado en el cálculo de los retornos económicos de las políticas de cuidado, con lo cual es posible construir una serie de argumentos para la incidencia política. Por lo tanto, si se consideran los costos y los retornos, resulta que la brecha de financiamiento se reduce sustancialmente.

Debido a los sesgos de género en la política fiscal, los recursos destinados a la función de cuidados suelen ser considerados como un gasto; sin embargo, estos son fundamentales para garantizar derechos y autonomía económica de las mujeres, así como la reducción de las brechas de desigualdad.

La implementación de políticas y sistemas de cuidados permite aumentar la inserción laboral de las mujeres en el empleo, ya que liberan tiempo de trabajo no remunerado y amplían las ocupaciones en el sector de cuidados. Asimismo, el mayor ingreso en los hogares dinamiza la economía. Estos dos resultados contribuyen directamente al aumento del PIB y de las recaudaciones tributarias. Por otro lado, la generación de empleos decentes también impulsa la formalización y competitividad del empleo y posibilita que más hombres deseen participar de los trabajos de cuidados y que más mujeres que ya realizan dichos trabajos cuenten con seguridad social y, por ende, con licencias y así contribuyan con aportes beneficiando a los sistemas de protección social con base solidaria. Asimismo, frente a la automatización del mercado laboral, el cuidado de calidad se vuelve una fuente de empleo clave, ya que el componente humano es irremplazable.

Otros beneficios no considerados son los retornos a largo plazo por la provisión de mejores servicios de cuidado en la primera infancia, fundamentales para su desarrollo y de todo el resto del ciclo de vida debido a la reducción de la pobreza infantil y al incremento de la productividad y los ingresos en la vida adulta (Galindo y Lorenzo, 2023).

Un estudio realizado para tres países de ingreso medio Sudáfrica, Turquía, y Uruguay, señala que la provisión de servicios de cuidado infantil universales, gratuitos y de alta calidad para niñas y niños menores de seis años son capaces de reducir la desigualdad de género en los ingresos y el empleo. Esta provisión costaría a los países entre 3 % y 4 % del PIB (De Henau, et al, 2019).

Otro estudio realizado para México (ONU Mujeres, 2020) señala que un sistema de cuidados infantiles para menores de seis años tendría un costo de 1,16 % del PIB. Sin embargo, considerando que el actual sistema de cuidados infantiles en México tiene un costo fiscal aproximado de 0,45 % del PIB (2019) y que existiría una recaudación fiscal adicional de 0,29 %, el resultado es una brecha de financiamiento promedio en cinco años de solo el 0,58 % del PIB. Los resultados señalan que la configuración de un sistema de cuidados infantil es una medida económicamente viable y una medida fiscal inteligente.

Por otro lado, invertir en el cuidado preventivo de las personas mayores y con discapacidad en situación de dependencia también tiene efectos positivos ya que reduce las hospitalizaciones, optimizando así la inversión en salud, lo que en el contexto de envejecimiento de los países de la región se torna sumamente relevante (ONU Mujeres y CEPAL, 2020).

Los estudios señalados muestran que se requiere un cambio en la mirada a la política fiscal. En primer lugar, es necesario considerar las pérdidas económicas que generan el incumplimiento de los derechos y la falta de autonomía económica de las mujeres, y por ende la persistencia de las brechas de género. En segundo lugar, es necesario considerar el largo plazo frente al sesgo cortoplacista de los presupuestos públicos. Una mejor calidad de vida en la infancia y mayores oportunidades económicas para las mujeres, derivadas de la implementación de políticas y sistemas integrales de cuidados, tienen efectos e impactos económicos en el mediano plazo y a lo largo de todo el ciclo de vida.

4. FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO CON LOS CUIDADOS EN EL CENTRO

Los Estados juegan un papel crucial en la implementación de políticas y sistemas integrales de cuidados, por lo que deben garantizar recursos para su financiamiento a través de sus presupuestos, conforme al principio de máximos recursos disponibles. Pero no es suficiente contar con esos recursos. Si el objetivo es reducir desigualdades, y particularmente las de género, garantizando universalidad, integralidad y calidad de los servicios, las fuentes de financiamiento deben incluir mecanismos justos en términos de su progresividad, especialmente en lo que se refiere a la generación de impuestos directos.

La inequidad tributaria derivada del alto peso de los impuestos indirectos (por ejemplo, la preponderante regresividad del IVA) limita la capacidad redistributiva de la política fiscal, ya que estos impuestos afectan desproporcionadamente a los sectores de menores recursos, en los que las mujeres están sobrerrepresentadas (CEPAL, 2021a). Por lo tanto, si el objetivo de las políticas y sistemas de cuidado es reducir la desigualdad —ingresos, riqueza, tiempo— su financiamiento con recursos provenientes principalmente de los sectores más vulnerables tenderá a neutralizar los efectos positivos que podrían generarse por el lado de la inversión (actualmente mal llamado gasto) en cuidados.

La aspiración de un financiamiento suficiente, basado principalmente en impuestos justos, enfrenta diversos desafíos como el creciente endeudamiento de los Estados (Miranda, 2023). Solo entre 2022 y 2024, el servicio de la deuda con respecto al presupuesto total pasó del 27,4 % al 35,1 % en países de América Latina (Bejarano, 2024: 5).

El aumento de la deuda trae consigo la cada vez mayor relevancia de políticas de austeridad (Ortiz, Cummings, 2022) que limitan la asignación de recursos suficientes a las políticas y sistemas de cuidados.

Otros desafíos se refieren a la estrecha base imponible, la evasión y elusión; y los flujos financieros internacionales que generan pérdidas por la manipulación de precios de transferencia.

Adicionalmente a los recursos dirigidos a proveer cuidados, los Estados deben fortalecer el financiamiento de otras políticas vinculadas sinérgicamente como las de desarrollo productivo y

las de protección social, como son el empleo, la seguridad social, salud, educación y agricultura familiar.

Estas políticas íntimamente relacionadas con los objetivos de las políticas de cuidado, a la vez de garantizar estos derechos esenciales, deben fomentar la corresponsabilidad social entre hogares, Estado, mercado y comunidad.

Las múltiples crisis que enfrentan las sociedades y las economías de la región se agudizaron con la llegada de la pandemia, siendo las mujeres las más afectadas en todos estos ámbitos, sin poder aún recuperarse. Los indicadores sociales y económicos que muestran brechas de género dan cuenta que los avances verificados en las décadas anteriores a la pandemia no solo se han estancado, sino que se observan retrocesos. “La fuerte contracción económica está afectando negativamente la ocupación y aumentando la precarización de las condiciones laborales en la región, lo que en el caso de las mujeres ha representado un retroceso de más de diez años en su participación en el mercado laboral” (CEPAL, 2021a: 2).

El financiamiento también es parte de esta corresponsabilidad, ya que implica justicia económica en el marco de un pacto fiscal y social, por lo que las políticas y su financiamiento deben basarse en principios comunes.

A continuación, se definen los principios más importantes en este sentido (ONU Mujeres, 2022b):

Principio de **universalidad**: garantiza el acceso de todas las personas a cuidados de calidad.

El concepto de universalidad aborda la dimensión de la calidad (ONU Mujeres y CEPAL, 2021). La política universal implica que todas las personas tengan acceso a servicios de cuidado y que estos se brinden con estándares de calidad regulados, evitando la segmentación y la penalización de la calidad en función del nivel de ingresos de los hogares.

En este sentido, el Estado juega un rol primordial velando tanto por el acceso como por la calidad de los servicios, de modo que ello no quede condicionado al poder adquisitivo de las personas en el mercado.

Principio de **progresividad**: este principio provee criterios que permiten la incorporación progresiva de las personas a los servicios, beneficios y prestaciones de las políticas y los sistemas integrales de cuidados, en función de sus niveles de desprotección social y necesidades como parte de un proceso hacia la universalización.

Estos criterios pueden fijarse en base a poblaciones prioritarias, como pueda ser el caso de la primera infancia, o por la intensidad de la dependencia (personas mayores o personas con discapacidades que precisan de servicios de cuidados y apoyos para el desarrollo de las actividades de la vida cotidiana). Otros criterios para considerar la progresividad pueden ser los vinculados con el territorio (población rural, por lo general, con menor acceso a servicios), socioeconómicos (hogares con menores ingresos, hogares monoparentales, etc.).

La progresividad en el acceso requiere necesariamente acompañarse de progresividad en el financiamiento, para lo cual es fundamental señalar niveles de inversión de partida y establecer un horizonte de incremento progresivo (Scuro, Alemany y Coello, 2022).

Principio de **solidaridad**: el compromiso con la universalidad requiere incorporar la solidaridad en el financiamiento como principio que permita la sostenibilidad de las políticas y sistemas integrales de cuidados.

Esto implica diseñar instrumentos que contemplen los distintos niveles de capacidades contributivas de las familias, con el objetivo de facilitar el acceso universal a los servicios y prestaciones de cuidado. Otro elemento para destacar en el principio de solidaridad está vinculado con los recursos que se proporcionan desde los gobiernos centrales a los gobiernos subnacionales. Generalmente hay desigualdades dentro de los territorios de cada país y entre gobiernos locales, por lo que es necesario considerar mecanismos de transferencias entre niveles del gobierno que aseguren cobertura y calidad en distintos lugares del territorio de un país con estándares equiparables (Scuro, Alemany y Coello, 2022).

Principio de **corresponsabilidad**: la corresponsabilidad en los cuidados tiene dos dimensiones: la corresponsabilidad social o entre hogares, Estado, mercado y comunidad y la corresponsabilidad de género.

Las políticas y sistemas integrales de cuidados han de implementarse en base a la articulación interinstitucional desde un enfoque centrado en las personas. El Estado como principal responsable puede requerir la participación de otros actores, como el mercado o el sector privado. Los cuidados son necesarios para que la sociedad en su conjunto pueda funcionar y por tanto el principio de corresponsabilidad social de los cuidados implica necesariamente una corresponsabilidad en su financiamiento (Scuro, Alemany y Coello, 2022).

La corresponsabilidad de género en relación con los cuidados alude a la necesidad de transformar la división sexual del trabajo que asigna a las mujeres el rol principal de cuidadoras, generando desigualdades de uso del tiempo y en el acceso a oportunidades con respecto a los hombres. Implica diseñar mecanismos de financiamiento cuyas fuentes no generen impactos y sesgos negativos de género ni reproduzcan o profundicen las desigualdades existentes (Scuro, Alemany y Coello, 2022).

Principio de **máximo uso de recursos disponibles**: refiere a la obligación de los Estados a emplear y generar todos los recursos posibles para garantizar el cumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales, priorizando sus obligaciones mínimas esenciales mediante una política fiscal justa y una distribución equitativa.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General núm. 3 (1990), ha señalado que: "Para que cada Estado parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas". Esos esfuerzos incluyen tanto la utilización de los recursos a disposición como la generación de los mismos para hacerlos disponibles, es decir ampliar el espacio fiscal con una estructura tributaria justa que permita recaudar lo suficiente al Estado para financiar el cumplimiento de sus obligaciones; y deben responder a políticas fiscales y tributarias que aseguren que en las cuentas nacionales se disponga de los recursos, así como su adecuada distribución conforme a principios de buena fe, no regresividad, pro-persona, universalismo, igualdad y no discriminación, observancia de los tratados, entre otros (Oxfam, 2023).

La conjunción de desigualdades económicas y de género mediadas por las responsabilidades de cuidado se constituye en un nudo estructural con consecuencias no sólo en el plano de las posibilidades individuales de las mujeres de alcanzar la autonomía económica y su pleno desarrollo, sino que tiene implicaciones en el funcionamiento de la sociedad, (Scuro, Alemany y Coello, 2022) ya que se desperdician capacidades y potencialidades de toda la comunidad que podrían estar aportando al desarrollo de la economía, la política o a la cultura, entre otras. Por ello, los principios de derechos humanos y el enfoque de género en las políticas y sistemas de cuidado deben considerarse tanto en su diseño, como en los mecanismos de financiamiento.

Para ello, a lo largo de las sesiones la comunidad de aprendizaje “Realidades y retos sobre el financiamiento de políticas y Sistemas de cuidados” se compartieron pistas de criterios que debe de contener este financiamiento, los cuales han sido sistematizados en la siguiente **infografía**.

Infografía

Criterios necesarios para el financiamiento de las políticas y sistemas de cuidados conforme a los elementos presentados en la comunidad de aprendizaje "Realidades y retos sobre el financiamiento de políticas y sistemas de cuidados"²

Componente de la política fiscal debatido en las sesiones	Criterios necesarios para el financiamiento de políticas y sistemas de cuidados
Generación ingresos / Política tributaria	Sensibilización al funcionariado público sobre la importancia de la inversión en cuidados y la atención de los principios de un pacto fiscal y social, mencionando los retornos fiscales resultantes de esta inversión
	Incremento del espacio fiscal mediante medidas tributarias progresivas
	Tomar decisiones políticas para lograr un financiamiento sostenible
	Promoción de mecanismos de alivio de la deuda y sus implicaciones en materia de políticas de austeridad que limitan la asignación de recursos suficientes a las políticas y sistemas de cuidados
	Revisión de los sesgos de género y regresivos en la política tributaria
	Implementación de mecanismos para evitar la evasión y elusión en los flujos financieros internacionales
	Articulación con otros actores como las instituciones de economía solidaria (cooperativas), los mecanismos de co-financiación con el sector privado y alianzas con asociaciones sin fines de lucro
	Mapeo de actores que tienen capacidad de financiar políticas y sistemas de cuidados
Inversión pública y social	Revisión de los presupuestos etiquetados existentes y reasignación (reingeniería) presupuestal
	Identificación de la demanda existente de cuidados
	Diagnóstico de línea base y estimación entre la brecha y la demanda
	Simulación de costos y progresividad
	Pilotajes e implementación de estrategias de financiamiento
	Campañas para la generación de cambio cultural
	Incorporación de los principios de universalidad, progresividad, corresponsabilidad social, solidaridad intergeneracional, y equidad territorial, así como de la perspectiva de igualdad de género

2 Esta Infografía no es exhaustiva en cuanto a todos los criterios que deben de ser tomados en consideración para el financiamiento de políticas y sistemas de cuidados. Este es un ejercicio que retoma algunos de los criterios presentados en las sesiones que conformaron la comunidad de aprendizaje.

Materiales de interés resultado de la comunidad de aprendizaje “Realidades y retos sobre el financiamiento de políticas y sistemas de cuidados”

Sesión 1 (21 de febrero de 2024)

La importancia de los cuidados para los derechos de las mujeres

Panelistas: Alma Espino, economista especializada en género y presidenta del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo; Raquel Coello Cremades, especialista regional de políticas de empoderamiento económico en ONU Mujeres (2017-2024)

Consultar Sesión 1 Parte I [aquí](#)

Consultar Sesión 1 Parte II [aquí](#)

Sesión 2 (17 de abril de 2024)

Políticas macroeconómicas y el financiamiento de cuidados

Panelista: Diego Collado, oficial asociado de Asuntos Económicos de la CEPAL

Consultar Sesión 2 [aquí](#)

Sesión 3 (22 de mayo de 2024)

Sistemas integrales de cuidados y modelos de financiamiento de políticas

Panelistas: Juan David Grillo Ríos, consultor en política fiscal para el Gobierno de Colombia, y Patricia Cossani, especialista en políticas de cuidados y protección social de ONU Mujeres

Consultar Sesión 3 [aquí](#)

Sesión 4 (19 de junio de 2024)

Inversión y costeo de políticas y sistemas de cuidados

Panelistas: Alejandra D’Hyver, coordinadora de proyectos de empoderamiento económico en ONU Mujeres México; Luis Miguel Galindo y Karina Caballero, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México y especialistas en costos y retornos de políticas de cuidado

Consultar Sesión 4 [aquí](#)

Sesión 5 (17 de julio de 2024)

Presupuestos públicos para la igualdad de género y el financiamiento de las políticas y sistemas integrales de cuidados

Panelistas: Rosa Cañete Alonso, directora de Análisis de Pobreza, Desigualdad y Cultura Democrática en el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de República Dominicana y Lucía Pérez Frago, consultora en política fiscal

Consultar Sesión 5 [aquí](#)

Sesión 6 (21 de agosto de 2024).

Los desafíos de la sostenibilidad y el financiamiento de políticas y sistemas de cuidados

Panelistas: Nerea Melgosa Vega, consejera de Bienestar, Juventud y Reto Demográfico del Gobierno Vasco; Lidia Rodríguez, directora general de Bienestar e Inclusión Social de la Alcaldía de Iztapalapa, Ciudad de México, y Ahmed Ación López, profesor-investigador de la Universidad de La Habana

Consultar Sesión 6 [aquí](#)

Bibliografía destacada en las sesiones:

Scuro, L. Alemany, C. y Coello Cremades, R (coords.), (2022). El financiamiento de los sistemas y políticas de cuidados en América Latina y el Caribe: aportes para una recuperación sostenible con igualdad de género. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres). [ENLACE](#) 

Sanchís, N., Bergel Varela, J (comp.) (2023). La vida en el centro: desafíos hacia sociedades de cuidado. A Lola Mora. [ENLACE](#) 

ONU Mujeres (2022). Financiamiento de los sistemas integrales de cuidados. Propuestas para América Latina y el Caribe. [ENLACE](#) 

Latindadd, Trustlaw (2023). Protección social en Latinoamérica: el devenir de sus sistemas y laberintos financieros. [ENLACE](#) 

ONU Mujeres y CEPAL (2021). Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe. Elementos para su implementación. [ENLACE](#) 

INMujeres, Onu Mujeres, CEPAL (2023). Costos, retornos y efectos de un Sistema de cuidado infantil universal, gratuito y de calidad en México. [ENLACE](#) 

Bibliografía

- Bejarano, R. (2024). *The debt burden: A crisis that crushes public spending in LAC*. <https://latindadd.org/wp-content/uploads/2024/10/the-debt-burden.pdf>
- Cañete, R., & Adón, J.D. (2024). *Invertir en Cuidados: Empleos que garantizan derechos*. MEPYD. <https://mepyd.gob.do/wp-content/uploads/drive/VAES/Comunidades%20de%20cuidado/Invertir%20en%20Cuidados%20-%20Creación%20de%20empleos%20que%20garantizan%20derechos.pdf>
- Carrasco, C. (2017). *La economía feminista. Un recorrido a través del concepto de reproducción*. *Ekonomiaz N.º 91, 1.º semestre*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6038693.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021a). *La autonomía económica de las mujeres en la recuperación sostenible y con igualdad*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/61479b27-0784-4fa1-ba56-e8887c5651cd/content>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021b). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/d19f9382-48ee-47f7-82f7-44a8ee957288/content>
- Galindo, L.M., & Lorenzo, F. (2023). *Cambio climático, riesgos fiscales y gestión de la deuda pública en América Latina*. WP Red Sur N°2/2023. Red Sur. https://www.redsudamerica-na.org/sites/default/files/talleres/Cambio%20Clima%CC%8ltico.%20Riesgos%20Fiscales%20y%20Gestio%CC%8ln%20de%20Deuda_wp%20%20esp%20.docx.pdf
- Ilkcaracan, I., Kim, K., & Kaya, T. (2015). *The Impact of Public Investment in Social Care Services on Employment, Gender Equality, and Poverty. The Turkish Case*. Istanbul Technical University, Women's Studies Center in Science, Engineering and Technology (ITU WSC-SET)-The Levy Economics Institute. https://www.levyinstitute.org/pubs/rpr_8_15.pdf
- De Henau, J., Himmelweit, S., Lapniewska, Z., & Perrons, D. (2019) "Investing in Free Universal Childcare in South Africa, Turkey and Uruguay". UN Women Discussion Paper Series No. 28. <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2019/Discussion-paper-Investing-in-free-universal-childcare-in-South-Africa-Turkey-and-Uruguay-en.pdf>
- Güezmes García, A., & Vaeza, M.N. (Coords.) (2023). *Avances en materia de normativa del cuidado en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad del cuidado con igualdad de género*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) & ONU Mujeres. https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2023-03/S2201160_es.pdf
- Scuro, L., Alemany, C., & Coello, R. (Coords.) (2022). *El financiamiento de los sistemas y políticas de cuidados en América Latina y el Caribe: aportes para una recuperación sostenible con igualdad de género (LC/TS.2022/134)*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL & ONU Mujeres. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/eb20deb2-081d-4238-94c3-e5230c5bebed/content>

- Miranda, P. (2023). *Otra vez la deuda. Riesgos del endeudamiento en América Latina. Papeles políticos*. Latindadd. <https://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2023/01/PAPALES-POLITICOS.-Riesgos-del-endeudamiento-en-America-Latina-1.pdf>
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2018a). *Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual*. Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2021. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmstp5/groups/public/@americas/@ro-lima/documents/publication/wcms_819022.pdf
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2018b). *Care work and care jobs for the future of decent work*. Ginebra. <https://www.ilo.org/publications/major-publications/care-work-and-care-jobs-future-decent-work#:~:text=This%20report%20takes%20a%20comprehensive,inextricably%20linked%20with%20care%20work>
- OIT (2021). *El trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe, a diez años del Convenio 189*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2021. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmstp5/groups/public/%40americas/%40ro-lima/documents/publication/wcms_828455.pdf
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2024a). *Serie Panorama laboral 2024*. América Latina y el Caribe. https://www.ilo.org/sites/default/files/2025-02/PL%202024_espa%C3%Blol_ResumenEjecutivo.pdf
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2024b). *Resolución relativa al trabajo decente y la economía del cuidado* (14 de junio de 2024). Conferencia Internacional del Trabajo - 112.a reunión, Ginebra, 2024. <https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-06/ILC112-Resolution-V-%7BRELMETINGS-240620-001%7D-Web-SP.pdf>
- ONU Mujeres (s.f.). ODS 5: *Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas*. <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/women-and-the-sdgs/sdg-5-gender-equality>
- ONU Mujeres (2018). *Reconocer, Redistribuir y Reducir el Trabajo de Cuidados. Prácticas Inspiradoras en América Latina y el Caribe*. <https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2018/11/Estudio%20cuidados/2a%20UNW%20Estudio%20Cuidados-compressed.pdf>
- ONU Mujeres (2020). *Costos, retornos y efectos de un sistema de cuidado infantil universal, gratuito y de calidad en México*. <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020-nuevo/diciembre-2020/costos-retornos-y-efectos-de-un-sistema-de-cuidado-infantil-universal-en-mexico>
- ONU Mujeres (2022a). *Metodología para la estimación de los costos e impactos económicos de la implementación de servicios de cuidados en América Latina y el Caribe*. ONU Mujeres: México. https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/2022-10/ONU_MetodologiaCostos.pdf
- ONU Mujeres (2022b). *Financiamiento de los sistemas integrales de cuidados. Propuestas para América Latina y el Caribe*. https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2022-10/ES_Informe_FinanciamientoSistemasCuidados_25OCT2022%20v02.pdf

- ONU Mujeres & CEPAL** (2020). *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de Covid-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación*. Santiago de Chile. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/1c41fa60-37ab-4f2f-80a6-3e15320aa08e/content>
- ONU Mujeres & CEPAL** (2021). *Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe. Elementos para su implementación*. https://lac.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Americas/Documentos/Publicaciones/2021/11/HaciaConstruccionSistemaCuidados_15Nov21-v04.pdf
- ONU Mujeres, OISS, & OIT** (2022). *Acceso de las personas trabajadoras domésticas remuneradas a la seguridad social en Iberoamérica*. [https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2022-11/Informe_TrabajadorasDomesticas_FINAL%20\(1\).pdf](https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2022-11/Informe_TrabajadorasDomesticas_FINAL%20(1).pdf)
- Ortiz, I; Cummings, M.** (2022). *End Austerity. A Global Report on Budget Cuts and Harmful Social Reforms in 2022-25*. Eurodad, Latindadd, TWN y otros. <https://reliefweb.int/report/world/end-austerity-global-report-budget-cuts-and-harmful-social-reforms-2022-25>
- Oxfam** (2020). *Tiempo para el cuidado. El trabajo de cuidados y la crisis global de desigualdad*. Oxford. <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620928/bp-time-to-care-inequality-200120-es.pdf>
- Oxfam** (2023). *Comentarios relativos a la opinión consultiva sobre “El contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos”*. https://corteidh.or.cr/sitios/observaciones/OC-31/13_CEPAL.pdf
- 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 Number 3. Ginebra. United Nations Research Institute for Social Development. <https://cdn.unrisd.org/assets/library/papers/pdf-files/razavi-paper.pdf>
- Serafini, V., Alemany, C., Partenio, F., Wilkis, A., Galindo, L. M., & Lorenzo, F.** (2024). *Rethinking the care economy for a just transition in Latin America*. T20 POLICY BRIEF. <https://latindadd.org/informes/rethinking-the-care-economy-for-a-just-transition-in-latin-america/>

