

# Cuidados

## *Entre la ola feminista y la austeridad*

Juliana Martínez Franzoni

Reorganizar los cuidados con igualdad requiere de dos cosas: masculinidades cuidadoras y adecuados servicios públicos. Las masculinidades cuidadoras transforman en clave de igualdad de género; los adecuados servicios públicos lo hacen en clave de igualdad socioeconómica. Suena fácil, pero supone trascender desigualdades asentadas y profundamente aceptadas a lo largo y ancho de la región. En lo inmediato, supone además trascender el mantra que asimila responsabilidad fiscal con austeridad en la inversión social.

### Qué son los cuidados

Por «cuidados» se entienden cosas muy diversas. Nos cuidan nuestras madres, los sistemas de salud, las redes comunitarias... Si pasamos de este concepto atrapado a uno más preciso, los cuidados son el conjunto de actividades que nos permite dedicarnos a todo lo que *no* es cuidar: estudiar, trabajar o disfrutar de la vida requiere que se haya atendido la preparación de los alimentos, el lavado de la ropa, la limpieza de la casa, pero también necesidades afectivas y emocionales... Estamos frente a aspectos materiales, económicos y psicológicos

---

**Juliana Martínez Franzoni:** es investigadora de la Universidad de Costa Rica. Obtuvo el Premio George Foster de la Fundación Humboldt otorgado a trayectorias sobresalientes de investigación en el Sur global. Se enfoca en el análisis comparado de la política social en América Latina.

**Palabras claves:** austeridad, cuidados, Estado, feminismo, América Latina.

**Nota:** la autora agradece a Gabriela Marzonetto, Ana Laura Rodríguez y Diego Sánchez-Ancochea por sus comentarios.

fuertemente entrelazados<sup>1</sup>. Los cuidados son la «carretera» física, afectiva y emocional por la que circula la vida. Como toda carretera, no la construye una persona ni una familia; se construye desde y con el Estado. Desde la política pública se pone asfalto, se contrata a terceros, se ordena el tránsito... El equivalente en materia de cuidados es una política pública que garantiza remuneración para cuidar ante nacimientos y servicios públicos de calidad en etapas posteriores de la vida.

En cada momento, buena parte de la sociedad necesita de terceras personas para atender sus cuidados. Hay personas cuidado-dependientes y hay personas cuidado-proveedoras. Cuidado-dependientes son generalmente niños, niñas, personas adultas mayores, personas con distintos tipos de discapacidades o con algún grado de dependencia. También lo son, como muestran las encuestas de hogares, buena parte, si no la mayoría, de los hombres adultos. Cuidado-proveedoras son, principalmente, las mujeres.

### Ellas cuidan, ellos no

Una parte de los cuidados se ofrece mediante el trabajo remunerado; otra, mediante el no remunerado. Los cuidados remunerados dan lugar a un importante sector de la economía, en general pobremente pagado. Las trabajadoras domésticas, un cuarto de toda la fuerza laboral femenina, son un claro ejemplo. Son indispensables y, a la vez, cobran salarios muy bajos. A fines de 2019, en promedio, los cuidados no remunerados representaban 46% de todas las horas trabajadas en América Latina, 76 de cada 100, en manos de mujeres: 8 horas diarias en comparación con las 2,4 horas diarias aportadas por hombres<sup>2</sup>.

El uso del tiempo masculino dedicado a los cuidados es un recurso distribuido «democráticamente» entre clases sociales: se cuida tan poco en la parte inferior como en la superior de la distribución del ingreso, y tampoco importa incluso la presencia de hijos e hijas, los años de educación o los ingresos<sup>3</sup>. Las mujeres son otra historia: su dedicación a los cuidados es profundamente desigual entre clases sociales. Mientras que en el extremo superior de la distribución de ingresos las mujeres dedican menos de cuatro

---

1. Karina Batthyány: *Cuidado infantil y trabajo. ¿Un desafío exclusivamente femenino?*, CINTERFOR, Montevideo, 2004; Joya Misra: «Carework» en George Ritzer: *Blackwell Encyclopedia of Sociology*, Blackwell, Oxford, 2007.

2. Fernando Filgueira y J. Martínez Franzoni: «Growth to Limits of Female Labor Participation in Latin America's Unequal Care Regime» en *Social Politics* vol. 26 N° 2, 2019.

3. ONU Mujeres: *El progreso de las mujeres en América Latina y el Caribe. Transformar las economías para garantizar derechos*, ONU, Clayton, 2017.

horas al día al trabajo de cuidados no remunerado, en el extremo inferior de la distribución del ingreso le dedican, en promedio, ocho horas diarias<sup>4</sup>.

En los años 2000, cuando las economías y los salarios crecían, la expansión de la fuerza laboral femenina se estancó. Ello sorprendió porque había trabajo disponible y porque el estancamiento era además mayor entre las mujeres de menores ingresos que más necesitaban empleos remunerados<sup>5</sup>. La responsabilidad de los cuidados fue la principal causa del estancamiento: mientras las mujeres de mayores ingresos compraban cuidados, las de menores ingresos solo se tenían a ellas mismas, a sus madres, hermanas e hijas. Porque mientras los mercados laborales se feminizaban, la división sexual del trabajo permanecía inalterada<sup>6</sup>.

### El Estado cuida poco

Los cuidados son el componente menos desarrollado en los sistemas de protección social en América Latina. El que los gobiernos no aborden o aborden escasamente las responsabilidades de cuidado limita los alcances de la protección social, acentúa el rol de las familias y limita la capacidad de generar ingresos de las mujeres en todos los niveles. Mientras que para los hombres las principales razones para salir de la fuerza laboral son los estudios, la enfermedad o la discapacidad, para las mujeres son las responsabilidades familiares<sup>7</sup>.

Durante los 15 años de política social expansiva que tuvo lugar entre 2000 y 2015, académicas y activistas feministas y algunos gobiernos impulsaron avances para reorganizar los cuidados<sup>8</sup>. Además, los cuidados llegaron al derecho y a la normativa nacional y regional<sup>9</sup>. Así, el tiempo remunerado para cuidar a recién nacidos dejó de ser solo para asalariadas y se extendió a las trabajadoras por cuenta propia, temporales y domésticas. En el apogeo del periodo de expansión del empleo formal y las reformas en la política social, alrededor de 2013, la proporción de trabajadoras asalariadas

---

4. *Ibíd.*

5. F. Filgueira y J. Martínez Franzoni: *ob. cit.*

6. Eleonor Faur: *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2014.

7. Laura Addati, Umberto Cattaneo, Valeria Esquivel e Isabel Valarino: *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*, OIT, Ginebra, 28/6/2018.

8. Camila Arza, Rossana Castiglioni, J. Martínez Franzoni, Sara Niedzwiecki, Jennifer Pribble y D. Sánchez-Ancochea: *The Political Economy of Segmented Expansion: Latin American Social Policy in the 2000s*, Cambridge UP, Cambridge, 2022.

9. Laura Pautassi: «El cuidado: de cuestión problematizada a derecho. Un recorrido estratégico, una agenda en construcción» en ONU Mujeres: *El trabajo de cuidados: una cuestión de derechos humanos y políticas públicas*, ONU Mujeres, Ciudad de México, 2018.



latinoamericanas con derecho a licencia por maternidad era de 41%, pero subía a 48% cuando se contabilizaba a trabajadoras por cuenta propia y domésticas<sup>10</sup>. Aun así, muchas mujeres permanecieron excluidas. De las más de 18 millones de trabajadoras domésticas en la región, en su mayoría mujeres, indígenas e inmigrantes, en 2022 77,5% eran informales y menos de 11% tenía seguridad social, licencias por maternidad u otros beneficios<sup>11</sup>.

Además, el papel asignado a los hombres continuó siendo limitado. La mitad de los países latinoamericanos carecen de licencia remunerada por paternidad y donde existe, dura solo de tres a cinco días<sup>12</sup>. Los tres países que han tomado medidas para superar el maternalismo son Chile, Cuba y Uruguay, con licencias parentales potencialmente utilizables por los padres. Sin embargo, ninguno ha introducido hasta la fecha una «cuota para papá» que haga que la licencia no sea opcional ni transferible de padres a madres<sup>13</sup>.

Segundo, durante la segunda mitad de los años 2000, el trabajo de cuidado ingresó en la agenda pública como un asunto que requería esfuerzos estatales, en gran parte como resultado de agencias internacionales, actores estatales y demandas feministas<sup>14</sup>. La demanda fue por tiempo remunerado para cuidar, de mayor cantidad y calidad de servicios de cuidado, y de atender los cuidados desde el nacimiento hasta el envejecimiento. Como respuestas, varios países crearon sistemas (Uruguay), redes (Costa Rica) o programas de cuidado (Chile)<sup>15</sup>.

A pesar de estas medidas, el trabajo de cuidado todavía se considera principalmente como un asunto familiar y femenino. Luego de dos décadas de contar con la Red Nacional de Desarrollo y Cuidados Infantil definida como de alcance universal hasta los 12 años, Costa Rica, uno de los países con políticas sociales más desarrolladas de la región, solo cubre a 2 de cada 10 niños y

10. Entrevista de la autora a Soledad Salvador, 25/10/2019.

11. ORR: «Panorama laboral en tiempos de la covid-19. Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe», nota técnica, 6/2020.

12. Merike Blofield y Michael Touchton: «Moving Away from Maternalism? The Politics of Parental Leave Reforms in Latin America» en *Comparative Politics* vol. 53 N° 1, 10/2020; Carina Lupica: «Paternity and Parental Leave in Latin America and the Caribbean: Essential Tools to Promote Greater Participation of Fathers in the Care of Children» en *Masculinities and Social Change* vol. 5 N° 3, 2016.

13. M. Blofield, Cecilia Giambruno y Jennifer Pribble: «Breadth and Sufficiency of Cash Transfer Responses in Ten Latin American Countries during the First 12 Months of the COVID-19 Pandemic», Working Paper N° 114, CEQ Institute, 9/2021.

14. Valeria Esquivel y Andrea Kaufmann: «Innovation in Care: New Concepts, New Actors, New Policies», Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlín, 2017; Silke Staab: «Maternalism, Male-Breadwinner Bias, and Market Reform» en *State & Society* vol. 19 N° 3, otoño de 2012.

15. María Nieves Rico y Claudia Robles: «Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad», Cepal, Santiago de Chile, 2016; C. Arza et al.: ob. cit.

niñas en condición de pobreza<sup>16</sup>. Además, su licencia por paternidad remunerada data apenas de 2022.

Uruguay es un raro buen ejemplo de un Estado que reconoce a los padres como cuidadores como un derecho paterno, no uno que se desprende de la condición de pareja de la madre. En este país se define la provisión de licencia por nacimiento como una medida para ayudar a fortalecer los vínculos entre padre e hijo, y para promover una paternidad cuidadora<sup>17</sup>.

A la vez, es el país de la región que logró implementar simultáneamente más medidas dirigidas a vincular masculinidades cuidadoras, a ampliar servicios y a mejorar las remuneraciones.

**Uruguay es un raro buen ejemplo de un Estado que reconoce a los padres como cuidadores como un derecho paterno**

### La pandemia abrió espacio a narrativas transformadoras

Los problemas de política pública no son realidades objetivas al margen de cómo los definimos. Las ideas son importantes recursos de poder para definir la realidad social y no hay política pública sin construcciones discursivas relativas a problemas que traccionen al Estado para atenderlos<sup>18</sup>. La forma en que se construye un problema puede definir cómo se soluciona e incluso si un asunto es considerado materia de intervención pública<sup>19</sup>, por lo que el modo en que problematizamos las responsabilidades de cuidados y la necesidad de su reorganización se verá reflejado en las demandas por políticas públicas que atiendan a esta problemática.

Como lo hemos examinado con Diego Sánchez-Ancochea, al inicio de la pandemia de covid-19 se afirmó recurrentemente que el mundo se encontraba ante la oportunidad de reinterpretar muchos problemas sociales y sus soluciones<sup>20</sup>. Así lo plantearon, por ejemplo, el secretario general de la

16. Unicef Costa Rica: «Más de 60.000 niñas y niños se verán beneficiados con nuevo plan de fortalecimiento a la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil», comunicado de prensa, 28/4/2020.

17. J. Martínez Franzoni: «Understanding the State Regulation of Fatherhood in Latin America: Complementary versus Co-Responsible» en *Journal of Latin American Studies*, 2021.

18. Marij Swinkels: «How Ideas Matter in Public Policy: A Review of Concepts, Mechanisms, and Methods» en *International Review of Public Policy* vol. 2 Nº 3, 2020; Daniel Beland y Robert Henry Cox: *Ideas and Politics in Social Science Research*, Oxford UP, Nueva York, 2011; Deborah Stone: *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, W.W. Norton & Co., Nueva York, 2012.

19. D. Stone: ob. cit.; Murray Edelman: *The Symbolic Uses of Politics*, University of Illinois Press, Champaign, 1985; James N. Druckman: «On the Limits of Framing Effects: Who Can Frame?» en *Journal of Politics* vol. 63 Nº 4, 2001.

20. J. Martínez Franzoni y D. Sánchez-Ancochea: «La pandemia y sus narrativas acerca de la política social en Costa Rica: historia de una (breve) oportunidad» en *Revista de la Cepal* (en prensa).

Organización de las Naciones Unidas (ONU), Antonio Guterres, y la entonces secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Alicia Bárcena<sup>21</sup>. Era preciso atacar los arreglos sociales y de política pública para enfrentar no solo el virus sino las crisis y *shocks* socioeconómicos subsiguientes<sup>22</sup>. Para ello, con frecuencia llamaron a nuevos pactos que prestaran menos atención al espacio fiscal —es decir, al margen de maniobra existente para responder a las demandas poblacionales determinado por los niveles del déficit fiscal y la deuda pública— y/o que apostaran más a expandir ingresos públicos que a recortar los gastos.

En este contexto, diversas organizaciones internacionales, nacionales y locales promovieron narrativas que buscaban dar un «giro interpretativo»: de la normalización de la invisibilidad, desvalorización y escasa o nula retribución, al reconocimiento, retribución y reorganización de los cuidados<sup>23</sup>. Estas ideas no eran nuevas; tenían décadas circulando en la investigación académica y en el activismo feminista. Lo nuevo fue su amplificación más allá de los fe-

minismos y lo que pareció ser su afirmación en agendas vinculadas al mundo corporativo<sup>24</sup> y financiero<sup>25</sup>.

La pandemia creó un contexto favorable para dar nuevo impulso a ideas que fundamentan la necesidad de masculinidades cuidadoras y de servicios públicos extendidos. La emergencia contribuyó a echar luz sobre lo que en tiempos normales se mantiene en la «trastienda» de la vida en sociedad<sup>26</sup>. Las medidas de distanciamiento social y los hogares transformados en escuelas, en centros de trabajo y en lugares de cuidado, todo junto y todo de tiempo

completo, acentuaron y pusieron como en vidriera cortocircuitos en la organización familiar y femenina de los cuidados. En términos de prácticas, en cambio,

## La emergencia contribuyó a echar luz sobre lo que en tiempos normales se mantiene en la «trastienda» de la vida en sociedad

21. «Informe: El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe», Naciones Unidas, 7/2020; «Alicia Bárcena llama a la construcción de un nuevo pacto social que garantice la protección social universal» en *Cepal Noticias*, 15/12/2020.

22. J. Martínez Franzoni y D. Sánchez-Ancochea: ob. cit.

23. ONU Mujeres: «Más allá del COVID-19: Un plan feminista para la sostenibilidad y la justicia social», Nueva York, 2021; Cepal: *Panorama social de América Latina 2020*, LC/PUB.2021/2-P/Rev.1, Cepal, Santiago de Chile, 2020; Cepal: «La pandemia del COVID-19 profundiza la crisis de los cuidados en América Latina y el Caribe», Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2020.

24. «Seven Charts that Show COVID-19's Impact on Women's Employment» en McKinsey, 8/3/2021, <[www.mckinsey.com/featured-insights/diversity-and-inclusion/seven-charts-that-show-covid-19s-impact-on-womens-employment](http://www.mckinsey.com/featured-insights/diversity-and-inclusion/seven-charts-that-show-covid-19s-impact-on-womens-employment)>.

25. En el marco de su estrategia para incorporar la perspectiva de género, el Fondo Monetario Internacional considera la desigual distribución del trabajo de cuidados como un factor explicativo de la desigualdad de género. PSI y ActionAid: «The Care Contradiction: The IMF, Gender and Austerity», ActionAid International, 2022.

26. K. Batthyány: «Cuidados, derechos y pandemia» en *Revista Electrónica del Consejo de DDHH*, 2020.

las condiciones no estuvieron dadas. Primero, porque durante la emergencia se suspendieron, en lugar de expandirse, los servicios no esenciales, y los cuidados, aun siendo esenciales para la sostenibilidad de la vida, no llegaban a definirse en los mismos términos que el acceso a alimentos y a servicios de salud. Segundo, porque pasó tan rápido que no alcanzó para alterar legados institucionales y sociales profundamente arraigados en el Estado y en la sociedad.

### Al final de la pandemia, la austeridad

Muy rápidamente el paso de la pandemia potenció, en buena parte de los gobiernos, las ideas de austeridad por las cuales reducir los déficits es una prioridad que se debe lograr, sobre todo, mediante la reducción del gasto público<sup>27</sup>. Estas ideas han reaparecido de la mano de las instituciones financieras internacionales en general y del Fondo Monetario Internacional (FMI) en particular. Bajo el concepto de «consolidación fiscal», el FMI promueve actualmente una nueva ola de ajuste estructural. La ampliación del espacio tributario mediante impuestos progresivos se considera peligrosa porque, por ejemplo, los capitales se irán a invertir a otro lado. La responsabilidad fiscal *a priori* se asimila con la reducción del Estado<sup>28</sup>.

Así, la austeridad es tautológica: no se puede ampliar la inversión social porque el Estado carece de recursos suficientes, pero a la vez no se puede ampliar la recaudación progresiva de recursos porque esta opción no es, sencillamente, parte del menú de opciones de política. En sociedades altamente desiguales y severamente afectadas por la pandemia, la ampliación de los recursos públicos es condición necesaria para contar con acciones redistributivas de largo plazo. En marcado contrapunto, la austeridad amenaza recurrentemente la posibilidad de garantizar la redistribución de los recursos en sociedades desiguales<sup>29</sup>.

La protección del espacio fiscal mediante la reducción del gasto se plantea incluso en términos morales, como condición para preservar la credibilidad y/o la estabilidad del país<sup>30</sup>. Personas, empresas y también gobiernos, en tiempos difíciles, deben apretarse el cinturón<sup>31</sup>. Esta manera de pensar

---

27. Rebecca Bramall, Jeremy Gilbert y James Meadway: «What is Austerity?» en *New Formations* N° 87, 2016.

28. J. Martínez Franzoni y D. Sánchez-Ancochea: ob. cit.

29. Mark Blyth: *Austerity: The History of a Dangerous Idea*, Oxford UP, Oxford, 2013.

30. Peter Heller: «Back to Basics: Fiscal Space: What It Is and How to Get It» en *Finance and Development* vol. 42 N° 2, 6/2005.

31. Nicolas Jabko: «The Political Appeal of Austerity» en *Comparative European Politics* vol. 11 N° 6, 11/2013.

afecta todas las áreas de la protección social, desde los servicios de salud hasta la protección de la vejez, pasando por los cuidados. Sin embargo, es particularmente amenazante para un componente incipiente o del todo nuevo de los sistemas de protección social como es el de los cuidados.

Por eso, cualquier enfoque que quiera fortalecer el papel del Estado en materia social en general, y de cuidados en particular, debe necesariamente desafiar el argumento de la austeridad fiscal<sup>32</sup>. No hay alternativa: garantizar responsabilidad fiscal sin renunciar al gasto social necesario, en presencia de un alto nivel de endeudamiento, conlleva necesariamente construir consensos políticos amplios para la creación de nuevos impuestos progresivos.

### Ideas, actores y presión

Es difícil pensar en una mayor y mejor intervención estatal en materia de cuidados, sea mediante programas, políticas y/o sistemas, sin una redefinición profunda de las políticas macroeconómicas y de la narrativa en torno del Estado. Para que el «giro interpretativo» en materia de cuidados prospere, los feminismos y sus diversas expresiones organizadas necesitan hoy, más que en otros momentos, disputar la visión macroeconómica y ponerla a jugar desde la calle, los congresos, los Encuentros de la Mujer... en todos lados.

Ello supone ciudadanizar unos cuantos asuntos: primero, separar de manera clara y sencilla el espacio fiscal del espacio tributario; segundo, precisar los términos de la ampliación del espacio tributario mediante mecanismos progresivos como la implementación de impuestos a las grandes fortunas, gravámenes especiales a las industrias que generen impacto ambiental o impuestos a las sustancias dañinas, como el tabaco; tercero, mostrar claramente para qué se quieren los recursos y la potencialidad de su uso para la sociedad y las economías<sup>33</sup>.

Si los gobiernos vinculan el financiamiento de la inversión social en cuidados a impuestos progresivos, tendrán más oportunidades de lograr el éxito en ambas empresas. Al ponerse en diálogo el espacio fiscal y el tributario, la ciudadanía podrá contar con mejores herramientas para hacer seguimiento del uso de recursos estatales, así como para demandar un uso más transparente y orientado a las necesidades de la población. Además, construir este vínculo ayuda a combatir la retórica de que el Estado solo es corrupto y/o poco importante. La tarea es ardua y, al final del día, mucho dependerá de cuánta gente se movilice por los cambios y con cuánta fuerza. ☒

---

32. Oxfam: «¿Quién paga la cuenta del COVID-19 en América Latina y el Caribe? La sombra de la austeridad», Oxfam, Washington, DC, 2021; J. Martínez Franzoni y Diego Sánchez-Ancochea: ob. cit.

33. Gabriela Marzonetto et al.: «Inversión pública en servicios de cuidado en Argentina. Cobertura de déficits, generación de empleo, esfuerzos fiscales e impactos económicos», ORT, Buenos Aires, 2022.