

Lineamientos para
políticas de cuidado
desde una perspectiva
de **género, territorial**
e **interseccional**



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres



Organización
Internacional
del Trabajo

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

[Deseo registrarme](#)

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:



<https://bit.ly/m/CEPAL>





Lineamientos para
políticas de cuidado
desde una perspectiva
de **género, territorial**
e **interseccional**



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad
de Género y el Empoderamiento de las Mujeres



Organización
Internacional
del Trabajo

Esta publicación ha sido preparada conjuntamente por la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), dirigida por Ana Gúezmes García, la Oficina Regional para las Américas y el Caribe de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), dirigida por María-Noel Vaeza, la Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para América Latina y el Caribe, dirigida por Ana Virginia Moreira, y la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), dirigida por Michelle Muschett.

La elaboración del documento estuvo a cargo de Lucía Scuro, de la División de Asuntos de Género de la CEPAL, en coordinación con Cecilia Alemany, de la Oficina Regional para las Américas y el Caribe de ONU-Mujeres, Guillermina Martín, de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, y Paz Arancibia, de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, y contó con el apoyo de Belén Villegas.

Se recibieron valiosas contribuciones de Patricia Cossani, Beatriz García, Laura Pérez y Marta San Juan, de la Oficina Regional para las Américas y el Caribe de ONU-Mujeres, Laura Addati, Paz Arancibia, Larraitz Lexartza, Lorena Pastor, Diana Pava, María Jesús Silva y María Elena Valenzuela, de la Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para América Latina y el Caribe, Marta Álvarez, Daniela de los Santos y Guillermina Martín de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, y Paula Aghon, Carmen Álvarez y Karen García de la CEPAL.

Este documento fue preparado a solicitud de los Estados miembros de la CEPAL en el Compromiso de Buenos Aires adoptado en la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en 2022, y será presentado en el marco de la XVI Conferencia, que tendrá lugar del 12 al 15 de agosto de 2025 en la Ciudad de México.

El documento retoma los contenidos de la reunión de trabajo realizada en Montevideo, en el Centro de Formación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), los días 11 y 12 de diciembre de 2024, sobre "Principios orientadores para políticas de cuidado desde una perspectiva de género, intercultural, interseccional y territorial". En esa reunión participaron Cecilia Alemany, Julio Bango, Jorge Campanella, Patricia Cossani, Jennie Dador, Daniela de los Santos, Estela Díaz, Ana Falú, Francisca Gallegos, Nohemi González, Ana Gúezmes, Alexandra Hass, Joselyn Letelier, Anaclara Matosa, Noelia Millán, Óscar Muñoz, Yelenis Ortiz, Matilde Pacheco, Diana Pava, Laura Pérez, José Luis Pimentel, Viviana Piñeiro, Beatriz Rocco, Sabrina Rodríguez, Lucía Scuro, Ángel Serafin, Laura Tami, Virginia Varela y Belén Villegas.

Para la elaboración, traducción y publicación de este documento se contó con el apoyo del programa de cooperación de la CEPAL y la AECID, y el acuerdo de cooperación entre la CEPAL y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/CRM.16/4
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2025
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.2500311[S]

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Organización Internacional del Trabajo. (2025). *Lineamientos para políticas de cuidado desde una perspectiva de género, territorial e interseccional* (LC/CRM.16/4).

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	5
I. Los cuidados en los territorios en América Latina y el Caribe	9
A. El cuidado en el ámbito regional y mundial.....	9
B. La importancia de las políticas de cuidado en territorios heterogéneos	12
1. Diversidad político-administrativa: autonomía y descentralización.....	13
2. Heterogeneidad económico-productiva: diversidad de recursos, estructuras de empleo y oportunidades de crecimiento	13
3. Diversidad étnica, cultural y sociodemográfica	13
4. Diversidad territorial: lo urbano, lo rural y la configuración espacial	14
5. Diversidad ambiental y resiliencia frente a riesgos	15
II. ¿Por qué es preciso implementar políticas de cuidado con enfoque territorial?.....	17
A. Políticas de cercanía y centradas en las personas: la mirada multinivel	19
B. El cuidado como dinamizador de la economía: cadenas locales de valor	20
III. ¿Cómo formular e implementar políticas de cuidado en los territorios?	23
A. Gobernanza, marco normativo e institucional	24
Lineamiento A1: Promover la corresponsabilidad social y de género en las políticas de cuidado.....	25
Lineamiento A2: Promover la intersectorialidad y articulación multinivel.....	25
Lineamiento A3: Establecer marcos normativos para impulsar la economía del cuidado y el trabajo decente.....	26
Lineamiento A4: Promover la participación y los procesos de diálogo social en los territorios ...	28
B. Infraestructura física, prestaciones y servicios de cuidado	29
Lineamiento B1: Fortalecer la infraestructura básica y la inversión en equipamiento y tecnologías que reducen el tiempo de trabajo de cuidado en los territorios	33
Lineamiento B2: Promover y fortalecer servicios y prestaciones de cuidado de calidad en los territorios	33
Lineamiento B3: Promover políticas de cuidado que estén adaptadas a los territorios y atiendan sus características y necesidades	33
Lineamiento B4: Fomentar la economía social y solidaria en el ámbito del cuidado	34
C. Interseccionalidad e interculturalidad	34
Lineamiento C1: Identificar las necesidades y recursos de los territorios, atendiendo a sus características administrativas, socioeconómicas y culturales.....	36
Lineamiento C2: Promover la cooperación subnacional, intrarregional y multilateral en materia de cuidados.....	37

	Lineamiento C3: Fortalecer las capacidades institucionales.....	37
	Lineamiento C4: Promover estrategias de cambio cultural y eliminación de estereotipos de género	38
	Lineamiento C5: Incorporar un enfoque étnico-racial	38
D.	Estrategias e instrumentos de financiamiento	39
	Lineamiento D1: Generar y difundir datos e información sobre las necesidades, los efectos y los retornos asociados a la inversión en políticas de cuidado	41
	Lineamiento D2: Establecer principios comunes y responsabilidades diferenciadas en los diferentes niveles de gobierno para el financiamiento.....	41
	Lineamiento D3: Diversificar las fuentes e instrumentos de financiamiento atendiendo a las características de cada territorio.....	41
	Lineamiento D4: Ampliar el espacio fiscal para infraestructura y políticas de cuidado, adaptadas a las competencias presupuestarias de la entidad que implementa la política.....	41
	Lineamiento D5: Integrar la perspectiva de género en los presupuestos nacionales y subnacionales.....	42
E.	Sistemas de información y conocimiento	42
	Lineamiento E1: Establecer sistemas de información y conocimiento en el territorio, articulados con los sistemas nacionales.....	43
	Lineamiento E2: Generar espacios técnicos interinstitucionales abocados a la gestión de datos para la gobernanza en los territorios	45
IV.	A modo de síntesis: políticas de cuidado desde una perspectiva de género, territorial e interseccional.....	47
	Bibliografía	49
	Gráficos	
Gráfico II.1	América Latina (6 países): tiempo promedio destinado al trabajo no remunerado de la población de 15 años y más, por sexo y pertenencia étnico-racial, último período disponible, 2023	18
Gráfico II.2	América Latina (8 países): mujeres de 15 años y más que están ocupadas en el sector del trabajo doméstico remunerado, según pertenencia étnico-racial, 2023	18
	Diagramas	
Diagrama 1	La mirada territorial del cuidado en su doble dimensión	8
Diagrama I.1	Igualdad de género y sociedad del cuidado	10
Diagrama III.1	Lineamientos para políticas de cuidado desde una perspectiva de género, territorial e interseccional	25
	Recuadros	
Recuadro I.1	La integración de los cuidados en la gestión del riesgo de desastres: conjunto de soluciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).....	15
Recuadro II.1	La promoción de la corresponsabilidad de los cuidados en las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes): colaboración con el sector privado para la autonomía económica de las mujeres	22
Recuadro III.1	Gobernanza: normativa sobre políticas de cuidado a nivel subnacional.....	27
Recuadro III.2	Procesos y mecanismos de participación en las políticas de cuidado en los territorios.....	28
Recuadro III.3	Políticas de proximidad en las Manzanas del Cuidado de Bogotá	31
Recuadro III.4	Los cuidados en la Estrategia Nacional de Economía Circular del Uruguay	32
Recuadro III.5	Apoyos a formas comunitarias de cuidado en el diseño de la Política Nacional de Cuidado de Colombia (2024-2034).....	35
Recuadro III.6	Programas piloto de cooperativas de cuidado: las experiencias de Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y Honduras	39
Recuadro III.7	Una ventanilla única para la implementación territorial del Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados en Chile	43
Recuadro III.8	Indicadores y mapas de cuidados en los territorios.....	44

Introducción

América Latina y el Caribe enfrenta crisis multidimensionales que amenazan con profundizar las desigualdades estructurales históricas. Estas crisis se dan en un contexto regional que afronta tres trampas del desarrollo: una de baja capacidad para crecer; otra de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y una tercera de bajas capacidades institucionales y de gobernanza poco efectiva (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2024a). Además, la región experimenta una crisis de los cuidados, que afecta de manera desproporcionada a las mujeres, en especial a las que enfrentan diversas formas de exclusión interseccionales. Esta crisis se expresa en una demanda creciente en materia de cuidados vinculada a múltiples procesos interrelacionados, como el envejecimiento acelerado de la población, los cambios en el mercado laboral, los efectos del cambio climático, los movimientos migratorios, que alteran las dinámicas de cuidado en lugares de origen y destino, y la insuficiencia de servicios e infraestructuras de cuidado (CEPAL, 2025c). Por ello, urge trabajar en el diseño y fortalecimiento de políticas de cuidado, como piedra angular de un desarrollo más inclusivo y sostenible en la región (CEPAL, 2025a). Así, la sociedad del cuidado emerge como un paradigma transformador, orientado a promover un modelo de desarrollo regional para avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible (CEPAL, 2024a).

La división sexual del trabajo y la desigual distribución de los cuidados permanece como uno de los cuatro nudos estructurales de la desigualdad de género (CEPAL, 2017). Las mujeres en América Latina y el Caribe dedican al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado casi el triple de tiempo que los hombres, lo que limita su participación en todas las esferas de la vida social y económica y profundiza las desigualdades (CEPAL, 2025d). Sin embargo, pese a que en todas las sociedades las mujeres son las que más realizan trabajos de cuidados, la organización social de los cuidados toma diversas formas en los territorios (CEPAL, 2022). El trabajo de cuidados no remunerado recae más sobre las mujeres y las niñas que viven en situación de pobreza, especialmente en países con servicios públicos insuficientes, limitada infraestructura y sistemas de protección social débiles, así como en zonas rurales, zonas en conflicto y zonas afectadas gravemente por el cambio climático y los desastres (CEPAL, 2022; Falú y Pérez Castaño, 2024; Aguilar Revelo, 2021; Valenzuela, 2023; Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres [ONU-Mujeres], 2024a, 2024b; De los Santos, 2022; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2023b). En América Latina y el Caribe, estas desigualdades se acentúan aún más en el caso de las mujeres indígenas, migrantes y afrodescendientes, que suelen enfrentar procesos más acentuados de discriminación y exclusión, al tiempo que presentan

mayores niveles de pobreza (CEPAL, 2022; Falú y Pérez Castaño, 2024). Estas desigualdades de carácter interseccional en el trabajo de cuidados no remunerado son una de las causas fundamentales de la desigualdad socioeconómica, ya que restringen el tiempo que las mujeres y las niñas pueden dedicar a la educación, el empleo, la vida pública, el ocio y el descanso (Naciones Unidas, 2024a).

En este contexto, en la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, que tuvo lugar en noviembre de 2022 en Buenos Aires, se presentó 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 el ejercicio del autocuidado. Sobre la base de dicho documento, los Gobiernos de la región debatieron, elaboraron y aprobaron el Compromiso de Buenos Aires, donde se hace un llamado a transitar hacia la sociedad del cuidado. Asimismo, como parte de ese Compromiso, los Gobiernos acordaron “*Encomendar* a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en su calidad de Secretaría Técnica de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, que, en coordinación con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres y otros organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, elabore un documento sobre principios orientadores para el diseño de políticas de cuidado desde una perspectiva de género, intercultural, interseccional y territorial en el marco de los derechos humanos” (CEPAL, 2023a, párr. 43).

Sobre esta base, este documento establece lineamientos para el diseño e implementación de políticas de cuidado en los territorios. Las políticas y sistemas de cuidado y apoyo incluyen marcos normativos, sistemas de información, infraestructura, servicios y prestaciones de cuidado, financiamiento y mecanismos de regulación, formación y certificación en la economía del cuidado (CEPAL, 2024b, 2025b; ONU-Mujeres y CEPAL, 2021). Asimismo, buscan transformar la organización social y económica de los cuidados teniendo como marco la propuesta de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre las 5 R para el trabajo decente de cuidados, que incluye reconocer, reducir y redistribuir el trabajo de cuidados no remunerado, y, al mismo tiempo, recompensar y representar el trabajo de cuidados remunerado, mediante la organización de las trabajadoras y la negociación colectiva, subrayando la importancia de esos trabajos para la igualdad de género (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2021).

En este documento, se define el territorio como un espacio que abarca dimensiones ambientales, sociales, culturales, políticas y económicas. Al ser un ámbito multidimensional, el territorio no solo es un espacio físico, sino también un escenario de relaciones sociales, significados compartidos y procesos de construcción social. En él se articulan procesos tanto de cooperación y solidaridad como de disputa, reflejando construcciones sociales y desigualdades estructurales que atraviesan a las comunidades que lo habitan.

Asimismo, un enfoque territorial en el cuidado supone reconfigurar el territorio como espacio que garantice el derecho al cuidado para todas las personas. Factores como la debilidad o ausencia de servicios de cuidado y apoyo, la insuficiencia en materia de infraestructura y acceso a servicios básicos, la baja presencia de servicios de salud, la segmentación y la calidad de otros servicios de protección social, así como las distancias entre ellos, inciden en la posibilidad de acceder a servicios de bienestar (CEPAL, 2022, 2024b, 2025a; PNUD, 2023b; Falú y Pérez Castaño, 2024). Transformar la organización social de los cuidados en los territorios con criterios de igualdad es clave para avanzar hacia la igualdad sustantiva y la sociedad del cuidado, hacer efectivas la autonomía y la igualdad de las mujeres, los derechos humanos de quienes proporcionan los cuidados y de quienes los necesitan, el ejercicio del autocuidado, y el bienestar de las personas y sus comunidades, y alcanzar el desarrollo sostenible. De igual forma, el trabajo comunitario de cuidados está íntimamente ligado a la organización de los cuidados en los territorios. Las experiencias de cuidado comunitario suelen ir más allá de las dinámicas del hogar; están ancladas en el territorio y sostenidas por diversas redes organizadas de manera autogestionada (PNUD et al., 2022). En la mayoría de los países de la región, este trabajo está delimitado por la cercanía geográfica y abarca diversas actividades que incluyen labores realizadas en el marco de relaciones familiares, de amistad y

de vecindad. Ejemplos en este sentido son las cocinas comunitarias, las iniciativas voluntarias¹, las ollas populares y los espacios de la economía social y solidaria² (como las cooperativas)³.

Las políticas públicas de cuidados en los territorios se definen como acciones, estrategias y programas diseñados y llevados a cabo desde el Estado, a través de diferentes instituciones y niveles de gobierno, en virtud de los cuales frecuentemente se establecen alianzas con la sociedad civil, el sector privado y diversas iniciativas comunitarias. Estas intervenciones tienen por finalidad implementar, gestionar, regular o supervisar normativas, servicios y prestaciones en materia de cuidados en los territorios. Este tipo de políticas públicas debe incorporar una perspectiva de género, intercultural e interseccional (CEPAL 2023a, párr. 43). Asimismo, sobre la base de los principios de igualdad, universalidad, progresividad y no regresión, interdependencia y corresponsabilidad social y de género, la política de cuidado en los territorios representa un elemento fundamental para la sostenibilidad de la vida humana y del planeta. La mirada situada en las intervenciones territoriales debe incorporar el enfoque de derechos humanos⁴, con especial énfasis en los principios de igualdad de género⁵, trabajo decente⁶ y derecho al cuidado⁷.

Sobre la base de estas nociones conceptuales, en este documento se abordan las políticas públicas de cuidados en los territorios en su doble dimensión (véase el diagrama 1). Por una parte, las políticas de cuidado en los territorios pueden ir de lo nacional a lo local, y materializarse como procesos de adecuación e implementación de un sistema nacional de cuidados. Este es el caso de las estrategias de descentralización (distribución de funciones y competencias hacia niveles locales de gobierno), desconcentración (distribución de funciones en la misma entidad gubernamental) y delegación (trasferencia de responsabilidades concretas en materia de gestión), y los procesos de colaboración intergubernamental. Por otra parte, las políticas de cuidado en los territorios pueden conformarse desde el propio territorio e implementarse desde los gobiernos subnacionales y en las comunidades locales.

Es sustancial reconocer que estas dos estrategias no son excluyentes. Por el contrario, la orientación a seguir dependerá de la complejidad, las necesidades y las oportunidades que presente cada territorio, así como de sus características institucionales, sociales y económicas. Además, es central que estas estrategias y las múltiples combinaciones que pueden surgir entre ellas en un mismo territorio estén articuladas. Como se señaló en la 112ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2024), “la coordinación entre los distintos niveles y sectores gubernamentales, mediante mecanismos que movilicen a todas las instancias del Gobierno, fomenta la adopción de enfoques del cuidado coherentes,

¹ Véase Barford et al. (2024).

² La resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 110ª reunión (2022) reconoce que la economía social y solidaria es un medio pertinente para lograr el desarrollo sostenible, la justicia social, el trabajo decente, el empleo productivo y mejores niveles de vida para todas las personas (OIT, 2022).

³ Véanse la Recomendación sobre la Promoción de las Cooperativas, 2002 (núm. 193) y Naciones Unidas (2023a).

⁴ La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015).

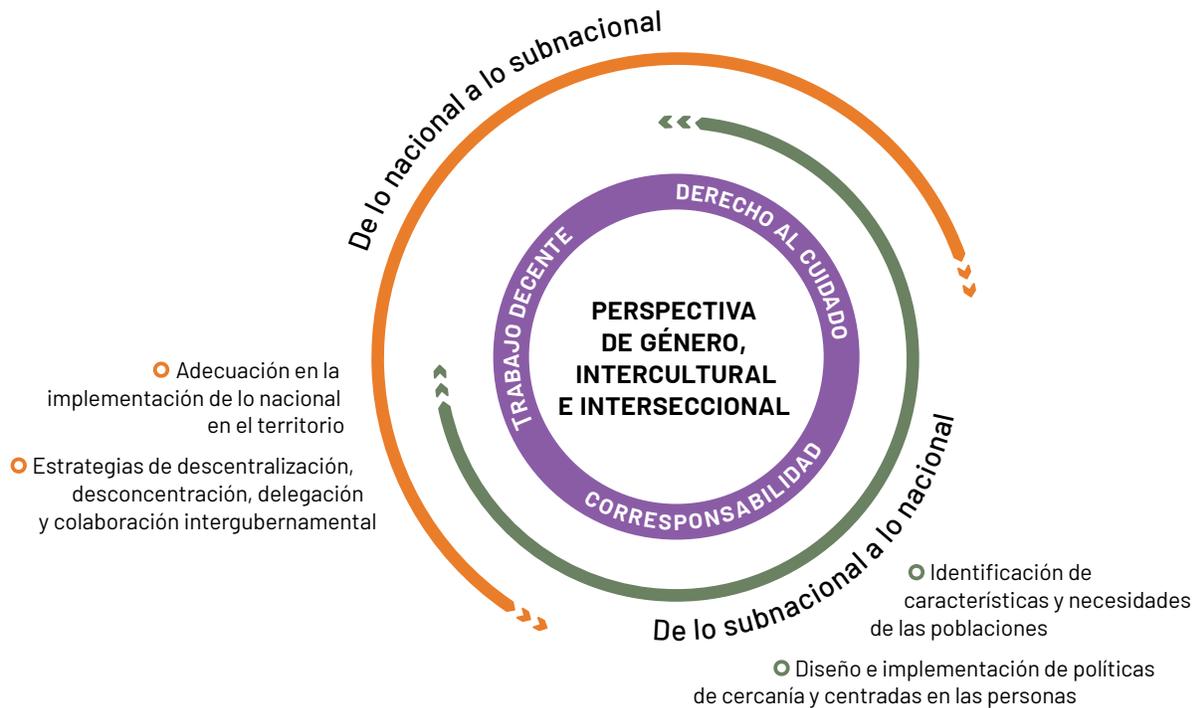
⁵ De conformidad con los acuerdos de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, el principal foro regional intergubernamental de las Naciones Unidas sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género, y los diversos acuerdos internacionales en esta línea, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará, 1994).

⁶ En línea con el Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 1919 (núm. 3); el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102); el Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (núm. 156) y su Recomendación sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (núm. 165); el Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (núm. 183); el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189); el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (1988); la Declaración de Santiago “Derechos humanos y participación de las personas mayores: hacia una sociedad del cuidado inclusiva y resiliente” (2022) aprobada por la Quinta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe, y la resolución V de la 112ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

⁷ Véanse la resolución 77/317 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Día Internacional de los Cuidados y el Apoyo; la resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos 54/6 sobre la importancia de los cuidados y el apoyo desde una perspectiva de derechos humanos, y la resolución 2024/4 del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas titulada “Promoción de sistemas de cuidados y apoyo para el desarrollo social”.

eficaces e integrados” (OIT, 2024d, párr. 29). En este sentido, en un mismo territorio pueden coexistir, entre otras acciones, estrategias nacionales de cuidado, intervenciones descentralizadas e iniciativas locales. Lo fundamental, en todo caso, es que estas acciones respeten los valores universales en materia de derechos humanos y que, además, estén debidamente coordinadas y articuladas entre sí, de modo de evitar la duplicidad, superposición e ineficiencia de los recursos fiscales y de los hogares. La reorganización de la distribución del trabajo de cuidados, así como la inversión en políticas y sistemas de cuidados en los territorios, no solo contribuye a la igualdad de género y al bienestar social, sino que también es fundamental para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Diagrama 1
La mirada territorial del cuidado en su doble dimensión



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

El documento se estructura en cuatro capítulos que recorren el estado de los debates sobre los cuidados y los territorios a nivel regional y mundial, y la importancia de las políticas de cuidados en territorios heterogéneos de la región (capítulo I), las razones para el diseño y la implementación de políticas de cuidados con enfoque territorial (capítulo II), aspectos clave para la formulación de políticas de cuidados en los territorios (capítulo III), y una síntesis con las principales ideas que recoge el documento (capítulo IV).

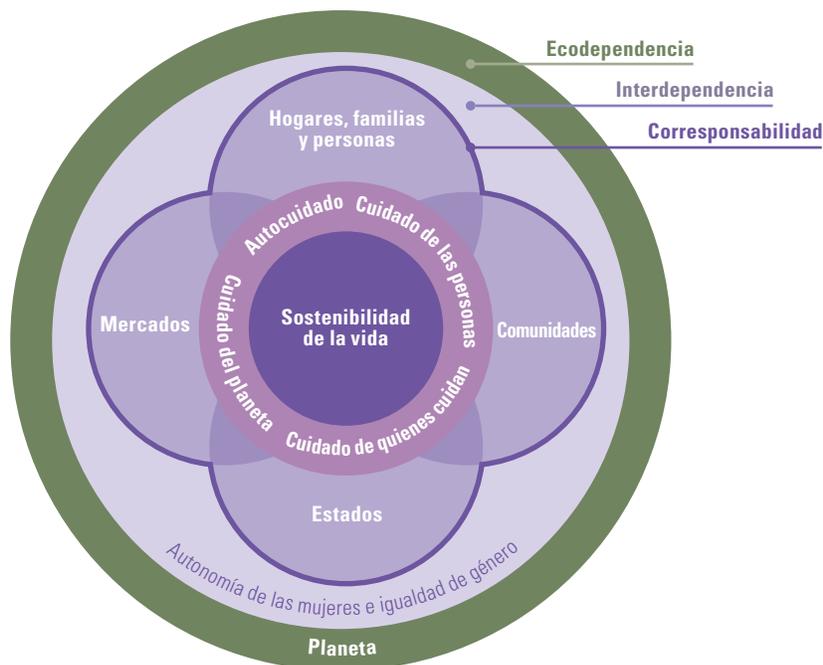
I. Los cuidados en los territorios en América Latina y el Caribe

A. El cuidado en el ámbito regional y mundial

La región cuenta con la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, principal foro regional intergubernamental de las Naciones Unidas sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Desde 1977, los Estados miembros de la CEPAL han acordado la Agenda Regional de Género, una hoja de ruta profunda, progresista e integral, que posiciona a la región como la única en el mundo que dispone de una herramienta guía para las políticas públicas hacia el logro de la igualdad de género formal y sustantiva, la garantía de los derechos y la autonomía de las mujeres (CEPAL, 2021a, en prensa).

A lo largo de estos 48 años, los Gobiernos de la región han acordado ocuparse de diversos aspectos del trabajo de cuidados. El Consenso de Brasilia (2010) marcó un hito al señalar por primera vez el derecho al cuidado en un acuerdo intergubernamental, como un derecho universal para todas las personas, promoviendo la corresponsabilidad social y de género y, la articulación de políticas sociales y económicas. En la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030 (2016), los Gobiernos llegaron a acuerdos sobre los cuatro nudos estructurales que limitan la autonomía económica, la autonomía física y la autonomía en la toma de decisiones de las mujeres y las niñas en su diversidad (CEPAL, 2017). Uno de estos nudos es la división sexual del trabajo y la injusta organización social de los cuidados. Con la adopción del Compromiso de Buenos Aires como parte de la Agenda Regional de Género se profundiza en la importancia de avanzar en políticas de cuidado y las dimensiones del derecho al cuidado. Allí se establece la noción de sociedad del cuidado y se reconoce el cuidado como un derecho de las personas a cuidar y a ser cuidadas a lo largo de toda la vida, así como a ejercer el autocuidado. Además, se llama a priorizar el cuidado del planeta, con énfasis en la necesidad de implementar políticas integrales de cuidados desde una perspectiva de género, interseccional, intercultural y de derechos humanos (CEPAL, en prensa) (véase el diagrama I.1).

Diagrama I.1
Igualdad de género y sociedad del cuidado



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *La sociedad del cuidado: gobernanza, economía política y diálogo social para una transformación con igualdad de género* (LC/CRM.16/3).

Asimismo, la decisión III/4 aprobada en la Tercera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) (2024) fomenta la incorporación de la perspectiva de género en la creación de entornos seguros para defender derechos ambientales, prevenir la discriminación y la violencia de género contra las mujeres defensoras, y promover la participación efectiva de las mujeres en la aplicación del Acuerdo, especialmente en los planes nacionales. Además, en la resolución 771(XL) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2024) se destaca la importancia de formular e implementar políticas públicas basadas en datos y programas que aborden el desarrollo sostenible con enfoque de género, así como de promover sistemas integrales de cuidado, trabajo decente y participación plena de las mujeres en funciones de liderazgo para lograr una recuperación inclusiva y resiliente. Por último, en las conclusiones y recomendaciones de la Octava Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible (2025) se subraya la importancia de adoptar medidas concretas para reconocer, reducir y redistribuir de manera equitativa el trabajo de cuidados entre hombres y mujeres, así como entre actores institucionales como el Estado, las familias, el sector privado y las comunidades.

A nivel interamericano, como derecho concreto, el derecho al cuidado se reconoce explícitamente en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de 2015, donde se establece que las personas mayores tienen derecho a un sistema integral de cuidados que tenga especialmente en cuenta la perspectiva de género. En esta línea, en la Declaración de Santiago, producto de lo acordado en la Quinta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe, se refuerza la importancia de considerar diversas perspectivas (territorial, comunitaria, étnica, racial, de género, de discapacidad, generacional, interseccional e intercultural) en la formulación e implementación de políticas y programas dirigidos a las personas mayores. También se pone énfasis en la promoción de un entorno seguro y saludable, que fomente el más alto nivel posible de salud y bienestar para esta población en la región (CEPAL, 2023b). Por otra parte, cabe mencionar que, como parte del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, existe

en la Corte Interamericana de Derechos Humanos una solicitud de opinión consultiva presentada por la Argentina en 2023 sobre “el contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos”. Este proceso, que se encuentra en curso y en virtud del cual se ha realizado una audiencia pública en marzo de 2024, ha recibido más de 130 opiniones.

Al mismo tiempo, en los últimos años se identifican avances sustantivos en materia de derecho al cuidado a nivel mundial. El 11 de octubre de 2023, el Consejo de Derechos Humanos aprobó la resolución 54/6 sobre la importancia de los cuidados y el apoyo desde una perspectiva de derechos humanos, que entre sus aspectos más relevantes reconoce que: “para lograr la igualdad de género, es esencial distribuir equitativamente los trabajos de cuidados y apoyo y el tiempo dedicado a dichos trabajos” (Naciones Unidas, 2023b, p. 4). A raíz de dicha resolución, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos presentó un informe que consolida este enfoque al señalar que “El principio de universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos y los principios de no discriminación e igualdad son cruciales para los sistemas de cuidados y apoyo” (Consejo de Derechos Humanos, 2025, párr. 23).

El 29 de octubre fue proclamado como Día Internacional de los Cuidados y el Apoyo en virtud de la resolución 77/317 de la Asamblea General, en la que se insta a los Estados a que velen por que se creen entornos propicios para promover sistemas de cuidados y apoyo en aras del desarrollo social, e implementen todas las medidas necesarias para garantizar el bienestar y los derechos de las personas que reciben y prestan cuidados, para reconocer y redistribuir el trabajo de cuidados entre las personas, así como entre las familias, las comunidades, el sector privado y los Estados, y para contribuir a lograr la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas. El 5 de junio de 2024, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas aprobó y publicó la resolución 2024/4 titulada “Promoción de sistemas de cuidados y apoyo para el desarrollo social”.

En la reunión especial del Consejo Económico y Social “El futuro del trabajo: hacia una sociedad mundial productiva, inclusiva y sostenible”, se presentó el documento “Transformar los sistemas de cuidados en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de Nuestra Agenda Común”, elaborado por las Naciones Unidas, con aportes de diversos organismos y especialistas. El texto propone políticas para transformar los sistemas de cuidado, de modo que se basen en enfoques universales, transformadores y de derechos humanos, y ofrece recomendaciones adaptables a distintos contextos.

En septiembre de 2024, el Pacto para el Futuro, aprobado en el marco de la Cumbre del Futuro, reafirmó el compromiso de aumentar las inversiones para cerrar brechas de género y reducir la desigualdad mediante sistemas de cuidado, al subrayar la importancia de “aumentar significativamente las inversiones para eliminar la brecha de género, incluso en la economía del cuidado y del apoyo” (párr. 27.d), destacando así la relación entre desigualdad y pobreza. Este pacto reconoce que existe una estrecha vinculación entre las brechas de género y la pobreza, y que invertir en sistemas de cuidado es necesario para reducir la desigualdad y promover la autonomía de las mujeres. En esta oportunidad, además, las comisiones regionales presentaron un informe de política conjunto sobre relaciones intergeneracionales y la creación de un mundo para todas las edades, sin dejar a nadie atrás, que ofrece recomendaciones sobre los desafíos y las oportunidades sociales y económicas que presentan los cambios demográficos para avanzar hacia sociedades multigeneracionales en las distintas regiones (Naciones Unidas, 2024b).

De igual forma, el avance del derecho al cuidado ha estado en gran medida impulsado por los convenios de la OIT. En especial, el Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (núm. 156) y su Recomendación sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (núm. 165) abordan tempranamente la protección frente a una doble discriminación: i) la discriminación en materia de empleo y ocupación que sufren los trabajadores y las trabajadoras por razones de cuidados (con responsabilidades familiares), y ii) la discriminación que sufren sobre todo las mujeres por la excesiva carga de cuidados y su efecto como barrera para acceder al empleo (Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 2023; OIT, 2024a, citados en CEPAL, en prensa). Posteriormente, el Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (núm. 183), con su Recomendación sobre la protección

de la maternidad, 2000 (núm. 191), adopta un enfoque integral de la protección de la maternidad que permita la igualdad de género sin discriminación en el trabajo remunerado. Entre otros temas, aborda la protección de la maternidad como una necesidad fundamental y un derecho humano, y reconoce el derecho a establecer licencias, la sustitución de los ingresos y la seguridad a través de la protección social y financiera y los servicios de cuidados. Además, se destaca la importancia del Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189) respecto de la formalización, certificación y promoción de condiciones de trabajo decente de la economía del cuidado. En 2023, el Consejo de Administración de la OIT clasificó el Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (núm. 183) y la Recomendación sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 191) como normas actualizadas y completas en materia de protección de la maternidad. Por ello, el Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 1919 (núm. 3) y el Convenio sobre la Protección de la Maternidad (Revisado), 1952 (núm. 103) y la Recomendación sobre la protección de la maternidad, 1952 (núm. 95) se consideran ya superados y se promueve la ratificación y aplicación del Convenio núm. 183 (OIT, 2023b).

Además, en junio de 2024, la 112ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la resolución relativa al trabajo decente y la economía del cuidado en lo que constituye el primer acuerdo tripartito internacional que reconoce que “el trabajo del cuidado, remunerado y no remunerado, es esencial para realizar cualquier otro trabajo” (OIT, 2024f, pp. 1-2), y apunta que la organización actual de los cuidados tiende a reforzar desigualdades sociales y de género. La resolución también propone una visión común de la economía del cuidado, establece principios rectores y destaca la importancia de la promoción del trabajo decente en este sector. Además, establece el marco de las 5 R para el trabajo de cuidados, que, tomadas en conjunto, pueden hacer avanzar el programa para lograr la igualdad de género y promover el trabajo de cuidados decente y de calidad. Las 5 R se refieren a: reconocer, reducir y redistribuir el trabajo de cuidados no remunerado, recompensar con empleos decentes y representar el trabajo de cuidados remunerado, mediante la organización de las trabajadoras y la negociación colectiva (OIT, 2024f).

B. La importancia de las políticas de cuidado en territorios heterogéneos

La implementación de políticas de cuidado en los territorios en América Latina y el Caribe debe comprenderse en el marco de la heterogeneidad que caracteriza a esta región. En esta línea, el índice de desarrollo humano (IDH) subnacional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es una herramienta que caracteriza el desarrollo territorial, al integrar indicadores de salud, educación e ingresos que muestran el bienestar y las capacidades humanas de cada área. El IDH subnacional no solo destaca desigualdades, sino que proporciona una base empírica para intervenciones públicas que movilicen recursos y reduzcan brechas territoriales, de modo de garantizar el derecho al cuidado de manera igualitaria⁸.

Los valores del IDH muestran que, de hecho, existen notables diferencias entre territorios de países de la región. También existen brechas en los países, ya que, por ejemplo, hay municipios urbanos que presentan valores significativamente más altos que los alcanzados en las regiones rurales. Los territorios con mayor IDH suelen tener mejores infraestructuras y capacidades institucionales, mientras que los que tienen un IDH más bajo enfrentan limitaciones que aumentan la carga de cuidado en las familias y comunidades. Reconocer estas diferencias es clave para diseñar políticas teniendo en cuenta que no solo es relevante la política del nivel nacional en sí, sino que también importa su adaptación e implementación en contextos específicos. Sobre esta base, en esta sección se abordan algunas dimensiones clave de la heterogeneidad regional, que moldean significativamente la organización de los cuidados en los territorios: i) político-administrativa, ii) económico-productiva, iii) sociocultural-demográfica, iv) territorial y v) ambiental.

⁸ El IDH subnacional, que es una adaptación del IDH a ese nivel del territorio, es un promedio de los valores subnacionales de tres dimensiones: educación, salud y nivel de vida. Al respecto, véase Global Data Lab (<https://globaldatalab.org/shdi/>).

1. Diversidad político-administrativa: autonomía y descentralización

La región se caracteriza por registrar una amplia heterogeneidad en la organización político-administrativa de los gobiernos locales. En América Latina y el Caribe coexisten países con miles de unidades administrativas locales con otros que tienen relativamente pocas municipalidades (por ejemplo, varias naciones caribeñas tienen menos de 20 municipios). Estos gobiernos locales son diversos en al menos tres dimensiones. Primero, son diversos en términos de autonomía fiscal, que refiere a la capacidad para recaudar recursos, así como para decidir cómo asignarlos. En segundo lugar, se diferencian en la autonomía administrativa; es decir, el grado de control sobre la gestión de servicios y políticas públicas en su territorio, incluida la potestad para establecer prioridades locales y definir mecanismos de implementación. Por último, difieren en materia de autonomía política, entendida como la facultad de elegir a sus autoridades mediante procesos electorales y de formular o adaptar normas y programas en función de las necesidades de la población.

La autonomía fiscal, administrativa y política de los gobiernos locales en América Latina y el Caribe está influenciada por la organización político-administrativa general de cada país, que se clasifica en cuatro tipos: i) países federales clásicos (por ejemplo, Argentina, Brasil, México y Venezuela (República Bolivariana de)), que tienen mayor autonomía subnacional; ii) Estados unitarios con alto grado de autonomía (entre ellos, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Colombia), que tienen competencias significativas, aunque no equivalentes a un régimen federal; iii) Estados unitarios con descentralización moderada (por ejemplo, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay), donde las autoridades locales poseen atribuciones importantes pero limitadas, y iv) Estados unitarios con menor autonomía (por ejemplo, Costa Rica, El Salvador y Honduras), donde el poder se concentra a nivel central, lo que restringe las facultades locales (Cameron y Falletti, 2005; Zahrin y Mohamed, 2022). Cada uno de estos ámbitos puede variar sustancialmente de un país a otro, e incluso dentro del mismo país, de modo de configurar diferentes escenarios para la gobernanza y la implementación de políticas de cuidado (Herrera Aguilar y Martínez Hernández, 2017; Delgado Ruiz et al., 2020; Garman et al., 2001; Gervasoni, 2010; Gomes, 2012; Gómez Sabaini y Jiménez, 2011).

2. Heterogeneidad económico-productiva: diversidad de recursos, estructuras de empleo y oportunidades de crecimiento

Los territorios latinoamericanos y caribeños exhiben grandes disparidades en términos económicos y productivos, que inciden directamente en las capacidades locales para sostener y expandir sistemas de cuidado. La estructura económico-productiva de cada territorio—incluido el nivel de formalidad laboral, la composición sectorial, la participación laboral femenina y el nivel de ingresos— determina tanto la demanda de servicios de cuidado como las posibilidades de financiamiento público y privado de dichos servicios. De igual forma, los ingresos per cápita varían considerablemente a nivel subnacional como reflejo de las brechas estructurales que afectan la posibilidad de invertir en infraestructura y servicios de cuidado. Estas diferencias también se traducen en desigualdades en el tiempo disponible de las personas para cuidar, ser cuidadas o ejercer el autocuidado, en el acceso a trabajo decente compatible con las responsabilidades de cuidado, en la oferta de servicios formales y en las oportunidades de inserción y permanencia de las mujeres en el mercado laboral.

3. Diversidad étnica, cultural y sociodemográfica

América Latina y el Caribe se caracteriza por presentar una marcada heterogeneidad sociodemográfica, reflejada en la diversidad étnica, cultural y social de su población, así como en la existencia de patrones demográficos diferenciados a nivel subnacional. En muchos territorios, conviven Pueblos Indígenas, comunidades afrodescendientes y grupos de personas migrantes, cuyas características culturales y sociales configuran demandas específicas en términos de políticas públicas, en particular en el ámbito del cuidado. Esta diversidad plantea desafíos adicionales a la formulación e implementación de políticas de cuidado, ya que exige enfoques interculturales y pertinentes para la diversidad étnica y racial a fin de garantizar efectivamente derechos en igualdad de condiciones. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que los patrones demográficos añaden complejidad a esta heterogeneidad poblacional. Existen territorios que

atraviesan procesos acelerados de envejecimiento poblacional, por lo que demandan servicios específicos orientados a personas mayores y personas con discapacidad que precisan cuidados o apoyos, mientras que otros territorios presentan perfiles más jóvenes, con gran presencia de niños, niñas y adolescentes, lo que supone necesidades diferenciadas en términos educativos y de cuidado infantil.

Asimismo, los flujos migratorios intra- e interregionales, al igual que las cadenas regionales y mundiales de cuidado, transforman constantemente la composición social y demográfica en algunos territorios, en particular generando nuevas demandas en términos de atención e integración social. En esta línea, en el diálogo prospectivo realizado por la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), en marzo de 2025, con organizaciones de mujeres migrantes y refugiadas, y organizaciones que trabajan en la defensa de los derechos humanos de las personas en situación de movilidad humana, se destacó la ausencia de políticas públicas que reconozcan y mitiguen la sobrecarga de cuidados que tienen las mujeres en situación de movilidad humana, así como la falta de servicios en el territorio que permitan una redistribución de los cuidados. También se han reconocido vacíos en la recolección de datos, por ejemplo, en censos o registros administrativos, que impiden caracterizar las necesidades de las mujeres en situación de movilidad humana y de sus núcleos familiares (ONU-Mujeres, 2025).

4. Diversidad territorial: lo urbano, lo rural y la configuración espacial

La región se caracteriza por presentar una amplia diversidad en la configuración del espacio, que va desde áreas urbanas densamente pobladas hasta territorios rurales o dispersos. Esta heterogeneidad incide de manera directa en las formas predominantes de organización social de los cuidados, así como en los patrones de desarrollo económico, la disponibilidad de infraestructura y el acceso diferenciado a servicios públicos (incluidos los de cuidado).

Actualmente, el 81% de la población de América Latina y el Caribe vive en zonas urbanas, y el 14% se encuentra concentrada en megaciudades (ciudades con 10 millones de habitantes o más)⁹. En las ciudades y zonas urbanas de alta densidad, la accesibilidad a los servicios de cuidado es un factor clave para garantizar el ejercicio efectivo de derechos (CEPAL, 2022; Hernández, 2019). De esta forma, aspectos como la ubicación de los centros de cuidado, la disponibilidad y calidad del transporte público, o la facilidad para poder desplazarse a pie por la ciudad (lo que se conoce como “caminabilidad” inciden directamente en la posibilidad, por una parte, de que la población aproveche las políticas de cuidado existentes, y, por la otra, de que estas políticas cumplan un papel efectivo en lo que respecta a liberar tiempo de las personas cuidadoras (PNUD, 2022). A su vez, el crecimiento urbano acelerado y desordenado da lugar a estructuras urbanas informales con escasez de servicios en zonas periféricas de bajos ingresos, lo que profundiza las brechas de accesibilidad a las políticas de cuidado. La movilidad cotidiana y el tiempo que insumen los desplazamientos inciden en la posibilidad de conciliar el trabajo remunerado con el cuidado, lo que produce tensiones, sobre todo para las mujeres con menos recursos (Hernández, 2019; Fleischer y Sepúlveda Sanabria, 2020; CEPAL, 2016a).

Por otra parte, en los territorios rurales, la limitada presencia estatal, la precariedad de las vías de comunicación y la escasez de infraestructura dificultan la implementación de servicios formales de cuidados. En ocasiones, en estos entornos se registran dinámicas de organización social de los cuidados orientadas hacia el ámbito comunitario, lo que no siempre se visibiliza y, una vez más, se traduce en soluciones con un alto grado de feminización. Esta responsabilidad suele superponerse con las tareas productivas propias de las explotaciones agrarias familiares y campesinas, donde las fronteras entre el trabajo reproductivo y productivo a menudo son difusas (Mascheroni, 2022).

⁹ Véase Plataforma Urbana y de Ciudades, CEPAL: <https://plataformaurbana.cepal.org/es/estadisticas-urbanas-regionales>.

5. Diversidad ambiental y resiliencia frente a riesgos

Junto con las diferencias entre lo urbano, lo periurbano y lo rural, América Latina y el Caribe exhibe una gran diversidad ambiental, expresada en climas y ecosistemas muy variados. Esta estructura geográfica-ambiental influye en la forma en que las comunidades organizan el cuidado, pues determina la disponibilidad de recursos, las posibilidades de comunicación y las condiciones materiales en que se realizan las tareas de cuidado. Numerosos territorios de la región enfrentan crisis climáticas y de riesgos ambientales, como inundaciones, sismos, huracanes, sequías o erupciones volcánicas, que debilitan la infraestructura física y el tejido social. De igual forma, ciertos procesos económicos, como la deforestación, resultado de la extensión de tierras para ganado o producción de monocultivos, así como otras modalidades de explotación de recursos naturales, pueden afectar la continuidad en la provisión de servicios de cuidado, tanto formales como comunitarios. Asimismo, la región se caracteriza por la paradoja de que, pese a ser responsable solo del 8% de las emisiones de gases de efecto invernadero, es de las regiones más afectadas por los desastres a nivel mundial (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [IPCC], 2023).

Las necesidades de cuidados aumentan con la crisis climática y las recurrentes situaciones de desastre, que se amplifican y profundizan en los países caribeños y centroamericanos. El trabajo de cuidados que se delega en las mujeres aumenta ante el incremento de las necesidades en situaciones de desastre y la interrupción de los servicios esenciales, entre ellos, los servicios de cuidado. Además, cuando se produce un desastre, surgen necesidades adicionales de cuidados debido al aumento de los problemas de salud, la necesidad de garantizar la cobertura de las necesidades básicas (agua y alimentos) y el cierre de servicios sociales y de cuidado. Para abordar estas vulnerabilidades, resulta clave incorporar un enfoque de resiliencia, que considere la preparación de redes sociales e infraestructuras para hacer frente a desastres o contingencias. Esto supone el desarrollo de planes de contingencia y el fortalecimiento de la infraestructura resistente, así como la innovación en modelos de cuidado y sistemas de protección social adaptativa que den respuestas a condiciones extremas o cambiantes sin reproducir lógicas de exclusión. Los riesgos ambientales y la exposición a desastres demandan enfoques resilientes, que no pueden basarse solo en infraestructuras materiales. Se precisa tejido social, reconocimiento institucional y una redistribución del trabajo de cuidados, especialmente en contextos de desastre (véase el recuadro I.1).

Recuadro I.1

La integración de los cuidados en la gestión del riesgo de desastres: conjunto de soluciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

La interrupción de los servicios de cuidado y el aumento de las necesidades de cuidado durante situaciones de desastre suelen incrementar la carga de trabajo no remunerado que recae sobre las mujeres, lo que no solo afecta su bienestar, sino también su posibilidad de participar activamente en la respuesta y la recuperación. Con el fin de abordar estas brechas, el Centro Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Panamá ha desarrollado la iniciativa "Cuidados en contextos de gestión del riesgo de desastres: paquete de soluciones de cuidado", que busca incorporar los cuidados en todas las etapas de la gestión del riesgo de desastres. Sus principales componentes son:

Prevención y preparación (construcción de resiliencia)

- Fortalecer los sistemas de protección social adaptativa, con el cuidado como eje central para prevenir la sobrecarga en situación de crisis.
- Articular los cuidados y la gestión de riesgos en los sistemas de cuidado que se implementan en la región, promoviendo la construcción de infraestructuras resistentes a desastres, elaborando diagnósticos integrales y estableciendo registros de personas cuidadoras.
- Coordinar los mapas que correlacionan las zonas de alta vulnerabilidad con la oferta y la demanda de cuidados, ubicando estos servicios en relación con las zonas de riesgo de desastre. Esto incluye el uso de herramientas de mapeo y análisis georreferenciado para identificar a las personas con más necesidades de cuidado (niños y niñas, personas mayores, personas con discapacidad) y los servicios de cuidado en áreas propensas a desastres.

- Desarrollar protocolos y establecer redes de apoyo para garantizar la continuidad de los servicios de cuidado a quienes más los necesitan (niños y niñas, personas mayores, personas con discapacidad) durante las emergencias.
- Capacitar al personal que trabaja en emergencias para que considere las necesidades de cuidado.

Recuperación temprana

- Integrar la perspectiva de cuidados en las evaluaciones de daños y necesidades.
- Garantizar que las intervenciones de recuperación incluyan la reactivación de servicios de cuidado; el diseño de programas específicos de dinero por trabajo en el sector de los cuidados; la priorización de la rehabilitación de infraestructuras de cuidado; la creación de espacios de cuidado y programas de respiro para cuidadoras, así como programas de incentivos para empleadores desde una perspectiva de género y cuidados durante la recuperación.

Al abordar las necesidades de cuidado como parte esencial de la gestión del riesgo, se reduce la vulnerabilidad de quienes cuidan y de quienes necesitan cuidado, se promueve la igualdad de género y se fortalece la resiliencia comunitaria. De esta manera, las políticas de gestión del riesgo de desastres resultan más eficaces, inclusivas y sostenibles a largo plazo.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (en prensa). *Care in Disaster Risk Management Contexts: A Care Solutions Package*.

II. ¿Por qué es preciso implementar políticas de cuidado con enfoque territorial?

El avance hacia la igualdad de género y la sociedad del cuidado es una de las 11 transformaciones indispensables para lograr un cambio en el modelo de desarrollo regional y avanzar hacia un futuro más productivo, inclusivo y sostenible (CEPAL, 2024b). Las políticas de cuidado territorializadas constituyen un elemento central en este proceso.

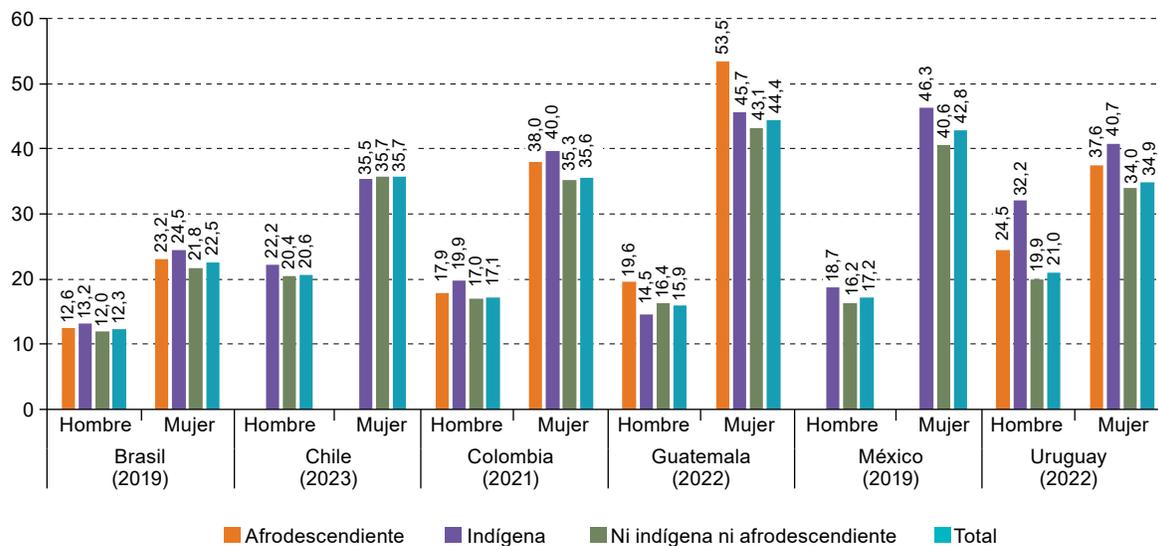
La economía del cuidado incluye el trabajo remunerado como el no remunerado, que se realiza en distintos entornos (hogares, comunidades, servicios sociales, educativos y de salud, entre otros), las personas que ofrecen y reciben cuidados, y los contextos en que estos ocurren (CEPAL, 2024a, 2024b, 2025c; OIT, 2024d). Consiste, entre otras cosas, en actividades y relaciones destinadas a mantener la sostenibilidad y la calidad de vida; fortalecer las capacidades humanas; promover la autonomía y la dignidad; mejorar las condiciones para brindar y recibir cuidados; atender las diversas necesidades en diferentes etapas de la vida, y responder a las demandas de cuidado y apoyo en aspectos físicos, psicológicos, cognitivos, de salud integral y de desarrollo, entre otros (OIT, 2021, 2024c). Dado que un mayor porcentaje de mujeres trabaja en el sector de los cuidados, fortalecer el empleo en este sector es una condición fundamental para reducir las brechas de género (CEPAL, 2022).

Asimismo, en la medida en que la oferta pública en materia de cuidados es insuficiente, la organización social actual de los cuidados recae, en gran medida, en los hogares y las comunidades, donde las que más proveen estos servicios son las mujeres. Pese a los avances registrados en la participación laboral femenina en los últimos 30 años, en 2023, un 26,3% de las mujeres de la región no contaba con ingresos monetarios propios de ningún tipo, mientras que entre los hombres este valor era del 10,1% (CEPAL, 2025f). Las mujeres tienen más probabilidades de estar ocupadas de manera informal que los hombres, sobre todo cuando en el hogar hay personas que necesitan cuidados (niñas y niños de entre 0 y 5 años y personas de 65 años y más) (CEPAL, 2022). Esta distribución representa uno de los problemas estructurales de la desigualdad de género, que limita la autonomía de las mujeres y el pleno ejercicio de sus derechos. También es fundamental analizar el carácter interseccional de las desigualdades que conforman la economía del cuidado. Las mujeres indígenas y afrodescendientes tienden a dedicar más tiempo al trabajo de cuidados no remunerado, al mismo tiempo que presentan una mayor participación en el trabajo doméstico remunerado (véanse los gráficos II.1 y II.2).

Gráfico II.1

América Latina (6 países): tiempo promedio destinado al trabajo no remunerado de la población de 15 años y más, por sexo y pertenencia étnico-racial, último período disponible, 2023

(En horas por semana)

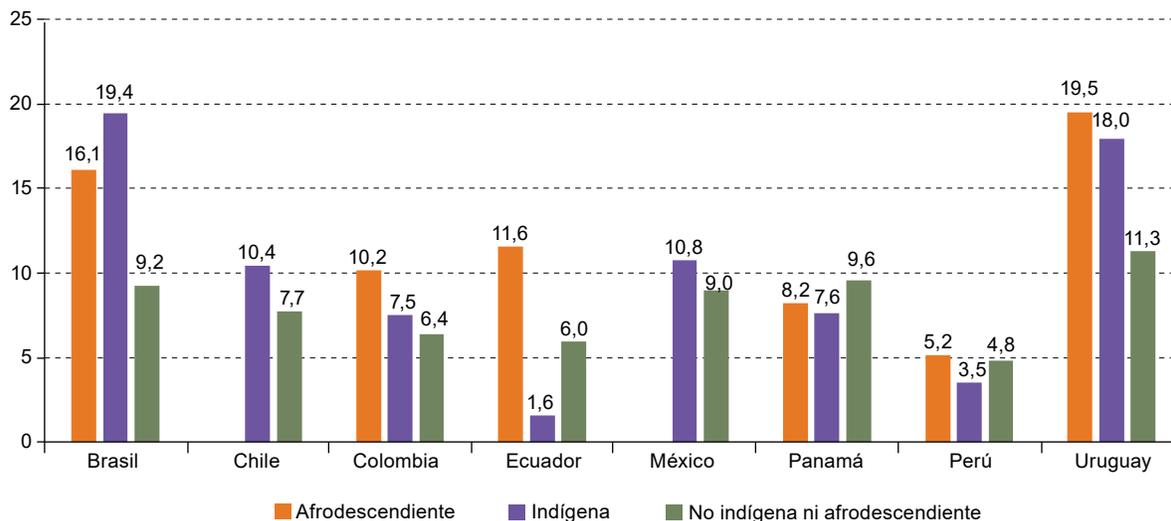


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del procesamiento de datos del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Gráfico II.2

América Latina (8 países): mujeres de 15 años y más que están ocupadas en el sector del trabajo doméstico remunerado, según pertenencia étnico-racial, 2023

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del procesamiento de datos del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: Los datos de Chile y México corresponden a 2022 y no cuentan con la categoría "afrodescendiente".

Por lo expuesto, es crucial formular políticas de cuidado en los territorios teniendo en cuenta la interseccionalidad del trabajo de cuidados. Debido a su anclaje territorial, los gobiernos subnacionales tienen un conocimiento directo y cercano de las realidades que viven las personas: sus desafíos cotidianos, las redes sociales de apoyo, las brechas en el acceso a servicios y las formas en que se organiza la vida y el cuidado en cada localidad. Esto permite diseñar e implementar políticas de cuidado con una mirada situada, interseccional e intercultural, desplegando acciones variables, ajustadas a las características, necesidades y posibilidades del entorno. La mirada territorial en el cuidado supone diversas estrategias regionales, nacionales y locales que emergen como acciones complementarias para abordar de manera integral el cuidado y los procesos sociales y económicos que conlleva.

A. Políticas de cercanía y centradas en las personas: la mirada multinivel

Las políticas de cuidado con enfoque territorial pueden y deben diseñarse e implementarse considerando los diferentes niveles de gobierno y poderes del Estado, y, de hecho, en un mismo territorio pueden convivir distintas estrategias en este sentido. La incorporación de procesos de coordinación entre los niveles nacional y local, la descentralización de políticas de cuidado y la implementación de políticas de cuidado territorializadas directamente desde los gobiernos subnacionales pueden generar sinergias en los territorios. Por ejemplo, a nivel subnacional suele ser más fácil contar con información y conocimiento sobre los recursos, la organización social y económica de los territorios y las infraestructuras disponibles, lo que permite responder de manera rápida y eficiente a los problemas emergentes. Por otra parte, la organización del cuidado entre hombres y mujeres en los territorios, los hogares y las comunidades se articula con la dinámica económica, social y ambiental a nivel nacional, regional e internacional a través de múltiples vectores. Un ejemplo de ello refiere a las cadenas regionales y mundiales de cuidados, o la respuesta al cambio climático y la degradación ambiental, que es un desafío que trasciende las fronteras de los Estados y exige estrategias de cooperación multilateral y multinivel (CEPAL, 2025c).

Esta proximidad que se da a nivel local no es solo administrativa, es vivencial. En los territorios, el personal de gobierno, la sociedad civil, los movimientos sociales, las cooperativas y las organizaciones sindicales y empresariales, entre otros actores, suelen contar con insumos clave para la elaboración de políticas públicas. En general, estos actores conocen los trayectos cotidianos de quienes cuidan, las formas en que cuidan, los espacios disponibles y las carencias materiales de los barrios, así como las redes comunitarias que sostienen la vida. Del mismo modo, los gobiernos locales, y otros agentes de igual alcance, suelen contar con un registro no solo de los recursos existentes, sino también de posibles fuentes y sinergias para el diseño de la política pública, como espacios ociosos y posibles alianzas con instituciones y organizaciones locales, lo que permite optimizar recursos y generar soluciones innovadoras, creativas y situadas.

Desde esta perspectiva, las políticas de cercanía no deben limitarse a aprovechar infraestructuras existentes, sino que deben considerar la desigualdad que se expresa en el territorio, donde la precariedad urbana o rural, la fragmentación espacial y la ausencia de servicios básicos condicionan profundamente la organización del cuidado. Las características socioeconómicas y demográficas, la cobertura del sistema de protección social, las alianzas público-privadas y la solidez de la prestación del sector público en general son criterios centrales que enmarcan la política de cuidado, y estas características varían de manera notoria de un territorio a otro. En la conformación de la política de cuidado también influyen otros factores, como la existencia de una política de igualdad de género (nacional y local), el grado de movilización de la sociedad en general y el papel que asumen los movimientos a nivel local —en particular el movimiento de mujeres y feminista—, y los interlocutores del mundo del trabajo, como las organizaciones sindicales y empresariales.

Esta diversidad territorial alerta sobre la necesidad de contar con una mirada situada y de cercanía para identificar las formas que adquiere el cuidado en cada contexto y diseñar políticas acordes. En el diseño e implementación de la política pública, esto supone incorporar sistemáticamente el enfoque de género, intercultural e interseccional (CEPAL, 2023b) para identificar vacíos en materia de cobertura y acceso en algunas localidades específicas y necesidades con diferentes grados de urgencia, realizar

un análisis detallado sobre el tipo de oferta necesaria en cada territorio e identificar las estrategias que serían más eficientes en términos de sostenibilidad ambiental según las características económicas y socioambientales de cada contexto (De los Santos, 2022). Para ello, los procesos de participación ciudadana constituyen un factor de especial relevancia (véase el capítulo III). Debido al componente de cercanía, las políticas de cuidado deben favorecer los procesos participativos. La generación de mecanismos que promuevan la participación y expandan la voz pública no solo se torna un elemento crucial de garantía y fortalecimiento democrático, sino que además promueve el control ciudadano del ejercicio público, lo que redundará en una mayor eficiencia en la gestión. Si bien la participación es una característica deseable en la conformación y el seguimiento de todos los sistemas de protección social, resulta especialmente relevante en áreas como la de los cuidados, donde existe una amplia movilización social en torno a la temática¹⁰.

Los sistemas y las políticas de cuidado a nivel local no deben verse únicamente como un complemento de los esfuerzos nacionales o federales, sino que constituyen una oportunidad estratégica para coordinar e implementar una oferta de cuidados cercana al territorio y ajustada a su contexto. La territorialización de estos sistemas y políticas nacionales es uno de los elementos fundamentales para avanzar en la sociedad del cuidado (CEPAL, 2023a). Además, la coordinación entre territorios en materia de cuidados puede ser una estrategia sumamente enriquecedora para el aprendizaje conjunto. En muchas ocasiones, los mecanismos de coordinación incluyen instancias específicas que facilitan la articulación entre los niveles nacional y subnacional, de modo de asegurar una implementación más efectiva y acorde a las realidades locales. Sin embargo, la perspectiva multinivel va más allá de la relación entre los niveles nacional y subnacional, ya que también abarca dimensiones regionales y mundiales. Los procesos de aprendizaje colectivo y la cooperación entre países han sido fundamentales para reducir la prueba y error, y permitir la circulación de conocimientos, metodologías y buenas prácticas. La cooperación internacional, regional y multilateral, a través de modalidades como la cooperación Norte-Sur, Sur-Sur y triangular, ha sido clave para promover y acelerar el desarrollo de políticas de cuidado (CEPAL, en prensa). La hoja de ruta establecida en la Agenda Regional de Género y los esfuerzos de carácter internacional descritos en este capítulo muestran claramente la importancia de una mirada multinivel en la organización y el fortalecimiento de los cuidados.

B. El cuidado como dinamizador de la economía: cadenas locales de valor

Las políticas públicas de cuidados con mirada territorial pueden contribuir significativamente a optimizar y potenciar las economías locales. La economía del cuidado se constituye como un factor dinamizador de las economías en la medida en que fomenta la participación económica —especialmente de las mujeres— e incrementa tanto la actividad y los niveles de recaudación, como el ingreso disponible y el consumo de las familias (CEPAL, 2019, 2022; ONU-Mujeres y CEPAL, 2021). En esta línea, al implementar acciones específicas y situadas en los territorios, las políticas de cuidado pueden potenciar las cadenas locales de valor, lo que repercute en el dinamismo económico.

Las cadenas de valor son el conjunto de actividades, procesos y actores que intervienen en la creación de un producto o servicio, desde el diseño y la producción hasta la distribución, venta y consumo final (CEPAL, 2025c). Integrar los cuidados en todas las cadenas de valor supone incorporar principios, políticas y servicios relacionados con el cuidado en cada etapa de la producción y distribución de bienes y servicios. Esto conlleva visibilizar el papel fundamental del trabajo de cuidados remunerado y no remunerado en los procesos productivos y promover la corresponsabilidad social (Estado, mercado, comunidades y familias) de los cuidados en esas cadenas de valor (Pérez Orozco, 2007). En este sentido, es clave incorporar políticas de cuidado en el marco de las iniciativas clúster y otras instancias de articulación productiva territorial que incluyen esfuerzos colaborativos entre diversos sectores para impulsar la sofisticación y diversificación de los aparatos productivos de América Latina y el Caribe.

¹⁰ De acuerdo con lo establecido en el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102) que han ratificado los países de la región y que presenta los pisos de protección social.

Con el fin de promover vínculos sinérgicos entre la economía del cuidado y las cadenas de valor, es esencial fortalecer los acuerdos en torno al trabajo decente en este sector. Para ello, entre otras cosas, es fundamental hacer visible la contribución de las trabajadoras, mejorar sus condiciones laborales (incluida la oferta de programas de formación y certificación que impulsen la profesionalización y mejoras en la remuneración), fortalecer las organizaciones sindicales, establecer lineamientos básicos sobre salud y seguridad laboral, e implementar medidas orientadas a garantizar espacios de trabajo libres de violencia y acoso (OIT, 2021, 2024c). Esto supone promover el diálogo social y garantizar los derechos laborales y el reconocimiento de los interlocutores tripartitos del mercado laboral en el territorio. Una relación laboral fuerte y un diálogo social efectivo contribuyen a una buena gobernanza en el entorno laboral, fomentan el trabajo decente, promueven el crecimiento económico inclusivo y fortalecen la democracia. Estos elementos también pueden ser un medio crucial para promover la igualdad de género y la justicia en el mercado laboral (OIT, 2021).

Además de fomentar una mejora en las condiciones laborales en el sector de los cuidados, es central promover el cuidado, como principio transversal en todas las actividades económicas, favoreciendo medidas de corresponsabilidad en las cadenas locales de valor. Estas acciones pueden incluir medidas orientadas a mejorar la recopilación de datos e información con perspectiva de género en los distintos ámbitos productivos, a promover la capacitación y formación en áreas con un alto nivel de participación femenina, y a fomentar la adopción de medidas para favorecer la participación de las mujeres en espacios con una baja presencia de mujeres. Además, es crucial consolidar espacios laborales seguros y saludables, de conformidad con los estándares aprobados en convenios sobre la seguridad y la salud en el trabajo de la OIT, y promover arreglos de corresponsabilidad en las distintas ramas económicas, lo que incluye cláusulas de negociación colectiva con medidas de corresponsabilidad y medidas específicas en relación con los cuidados, que permitan potenciar, entre otras, las pequeñas empresas lideradas por mujeres.

Las compras públicas constituyen un área de especial relevancia en esta materia. La integración de cláusulas de cuidado en las compras públicas supone incorporar requisitos en materia de cuidados en los contratos con proveedores para fomentar políticas inclusivas y sostenibles, integrando los principios de trabajo decente en la economía del cuidado como parte de los acuerdos. Así, los Gobiernos nacionales y locales pueden incluir en los procesos de licitación sistemas de puntuación que generen incentivos para que las empresas inviertan en igualdad de género y cuidados, e incorporen, entre otros, servicios de cuidado infantil, licencias por cuidado y ambientes laborales aptos para el cuidado (salas de lactancia, servicios de guardería). En los países donde la negociación colectiva y otros procesos de diálogo social funcionan de manera frecuente, estos acuerdos se establecen con las organizaciones empresariales y sindicales, y en un marco más amplio de acuerdos de negociación colectiva tripartita.

Por otra parte, la incorporación progresiva de un enfoque de cuidados en el sector empresarial, con el respaldo de los Gobiernos, no solo contribuye a la redistribución, el reconocimiento y la reducción del trabajo de cuidados no remunerado, sino que también genera múltiples beneficios. Entre ellos, se destacan: el fortalecimiento del empleo de calidad (especialmente para las mujeres), la corresponsabilidad de género y social, la superación de los techos de cristal, el aumento de la productividad y la promoción de un buen clima laboral (ONU-Mujeres, 2024c). Así, además de incorporar los cuidados en las diversas actividades económicas, el sector de los cuidados en sí mismo puede ser un motor central en los procesos de desarrollo local.

La articulación público-privada, regulada por un Estado presente, que establezca criterios claros de calidad y gestión de los servicios y que cuente con las herramientas necesarias para su monitoreo y control, podría redundar en la mejora de los servicios de cuidado (véase el recuadro II.1). El establecimiento de este tipo de acuerdos podría incrementar la disponibilidad de financiamiento para proyectos públicos y, al colaborar con empresas que poseen un conocimiento amplio del mercado local, podría tener efectos significativos adaptados a las necesidades locales. Estos procesos redundan en una mejora generalizada de las condiciones de vida y trabajo de las poblaciones, siempre y cuando se promuevan en el marco de los acuerdos establecidos en materia de derechos humanos.

Recuadro II.1**La promoción de la corresponsabilidad de los cuidados en las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes): colaboración con el sector privado para la autonomía económica de las mujeres**

Como se señala en el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, la autonomía de las mujeres es resultado de contar con la capacidad para tomar libremente las decisiones que afectan sus vidas en condiciones de igualdad. Para el logro de la autonomía se necesita, entre otras condiciones, una vida libre de violencia, el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, la participación plena en la toma de decisiones en los distintos ámbitos de la vida pública y política, y el acceso a ingresos, propiedad y tiempo, sobre la base de una cultura libre de patrones patriarcales y de discriminación.

En este sentido, desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se trabaja en la identificación y el abordaje de las barreras que limitan el crecimiento y la sostenibilidad de las microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes), en especial las lideradas por mujeres. Existe, en este contexto, una estrategia integral para fortalecer la competitividad, sostenibilidad y resiliencia de las mipymes, y promover un modelo de desarrollo económico más inclusivo, equitativo y justo.

Durante 2024, el PNUD trabajó en Cuba en la implementación de la metodología “En marcha” en alianza con la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi), el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE) y el Ministerio de Economía y Planificación, como parte del Programa de Cadenas de Valor Inclusivas con enfoque de género, en los municipios de Caibarién y Holguín.

La intervención brindó apoyo técnico a emprendimientos principalmente liderados por mujeres durante un período de cuatro meses, lo que permitió lograr mejoras significativas en el desempeño de los negocios y las prácticas empresariales.

Para alcanzar estos logros, el equipo de especialistas acompañó cada emprendimiento en el diseño de modelos de negocio con impacto, la incorporación de políticas de igualdad de género, la elaboración de planes de mejora con enfoque de género y el desarrollo de campañas de mercadeo sensibles a las cuestiones de género.

Además, se ofrecieron espacios formativos para reflexionar acerca del trabajo de cuidados que recae principalmente sobre las mujeres trabajadoras y se promovieron estrategias de corresponsabilidad. Una de las innovaciones destacadas fue el impulso de una red de apoyo comunitario entre cuatro emprendimientos liderados por mujeres en Caibarién, cuyos negocios se encontraban geográficamente próximos. Esta red les permitió responder de manera colectiva tanto a las necesidades de cuidados como a los diversos desafíos de sus negocios.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2024). *Cadenas de valor inclusivas*. <https://www.undp.org/es/sdgvaluechains>.

III. ¿Cómo formular e implementar políticas de cuidado en los territorios?

El abordaje de los cuidados exige una respuesta política sistémica e integral que trascienda los enfoques sectoriales y la atención a grupos particulares y que, en cambio, esté guiada por los principios de igualdad y no discriminación, universalidad, integralidad, solidaridad e interseccionalidad, como lo señala la Agenda Regional de Género. En este sentido, el Estado debe liderar, a través de los diferentes niveles de gobierno, la implementación de políticas y sistemas integrales de cuidado, evitando la segmentación en el acceso a servicios y garantizando la calidad. De igual manera, el Estado debe promover políticas de cuidado que desafíen la asignación estereotipada de estas responsabilidades exclusivamente a las mujeres. Además, debido a su naturaleza intersectorial y multidimensional, la política de cuidado debe guiarse por intervenciones integrales, lo que supone una acción coordinada y articulada entre las diversas aristas del bienestar, instituciones y subsistemas de protección social (CEPAL, 2021a, 2022).

Como se señaló, el cuidado toma diversas formas en los territorios, dependiendo de las características administrativas, culturales, geográficas y socioeconómicas (Bango et al., 2024; CEPAL, 2022; Falú y Pérez Castaño, 2024; Naciones Unidas, 2024a). En esta sección, se aborda un amplio conjunto de temas que incluyen: gobernanza, competencias subnacionales, marco normativo e institucional; mecanismos de coordinación multiescalar e intersectorial; reestructuración, adaptación e innovación en las infraestructuras y servicios de cercanía; desafíos de la interculturalidad y la interseccionalidad en el diseño de las políticas de cuidado con enfoque territorial; estrategias e instrumentos de financiamiento de los cuidados en el territorio, y generación y fortalecimiento de datos, información y conocimiento para el diseño e implementación de las políticas de cuidado en los territorios. A continuación, se describen cada una de estas dimensiones y se presentan los principios orientadores para desarrollar políticas de cuidado desde una perspectiva de género, intercultural, interseccional y territorial.

A. Gobernanza, marco normativo e institucional

La política de cuidado debe tener una mirada universal basada en la solidaridad, con financiamiento suficiente y sostenible, y promover la corresponsabilidad social y de género, y, de ser posible, la implementación de sistemas de coordinación y articulación interinstitucional (ONU-Mujeres, 2022a; CEPAL, 2017). Es fundamental avanzar hacia políticas de Estado progresivas, que impidan los retrocesos ante cambios políticos. Para garantizar un enfoque territorial, es necesario contar con un modelo de gobernanza que evite la segmentación de servicios, asegure la homogeneidad en materia de acceso y calidad en todo el territorio, y permita adaptar los servicios a las necesidades locales y diversas (CEPAL, 2021a, 2022, 2024b; Bango et al., 2024; Falú y Pérez Castaño, 2024). Las políticas de cuidado en los territorios pueden articularse de varias maneras: como implementación de lineamientos nacionales, mediante la asunción de funciones delegadas, o a través de iniciativas locales autónomas que priorizan las necesidades propias del territorio, entre otras. Estas opciones por lo general son complementarias y dependen de las características y prioridades de cada contexto gubernamental.

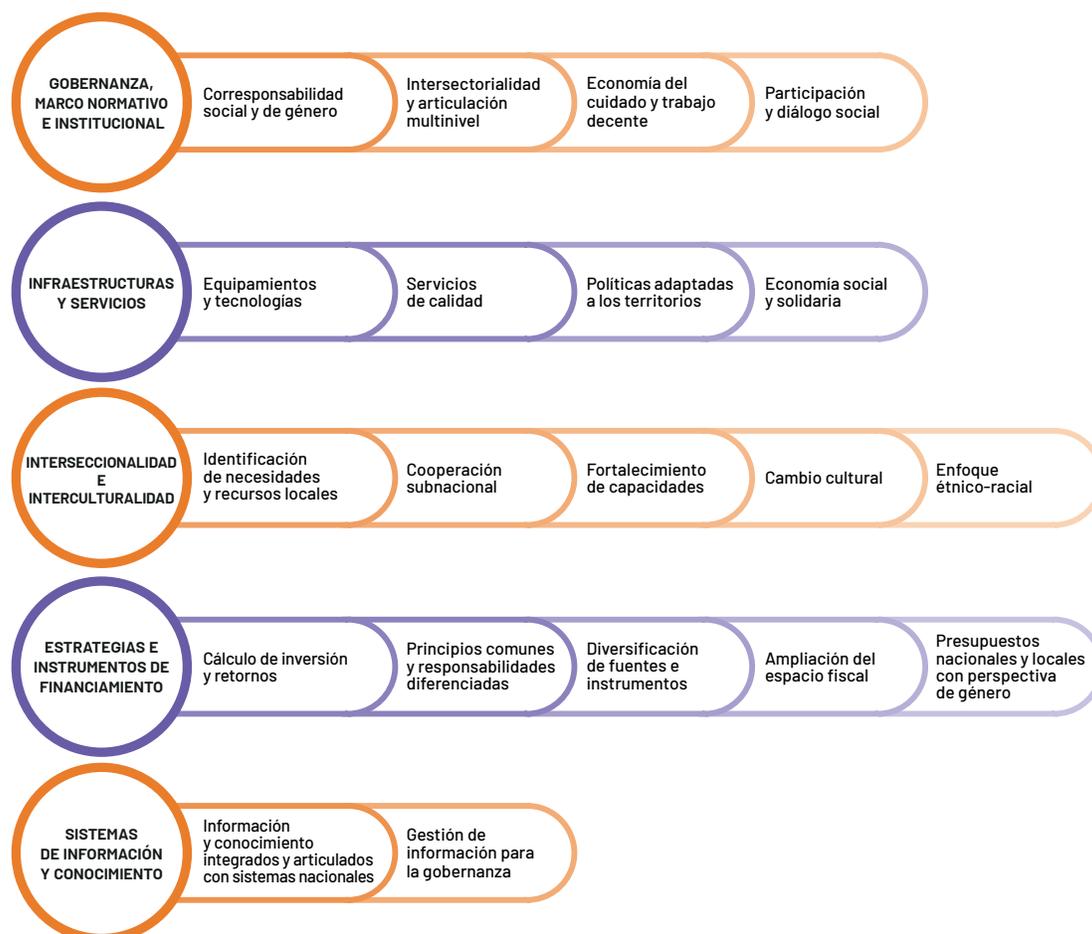
Las políticas de cuidado en los territorios podrán enriquecerse si se construyen mediante procesos inclusivos y participativos que incorporen a la sociedad civil y a quienes se desempeñan en la economía del cuidado. El establecimiento de procesos de diálogo social que incluyan a las trabajadoras domésticas y a aquellas que brindan servicios de cuidado remunerados, sus organizaciones sindicales, cooperativas, organizaciones empresariales y a la comunidad en instancias amplias de diálogo favorece la legitimidad, defensa y apropiación de la política de cuidado. El diálogo social, incluidas la negociación colectiva y la cooperación tripartita, es fundamental para garantizar la sostenibilidad de la política, ya que, al contar con la participación de estos sectores, se busca crear soluciones a largo plazo que sean viables y respeten las particularidades locales, favoreciendo, además, el diálogo abierto y constructivo, así como las relaciones de confianza entre los diferentes actores sociales y económicos.

La participación de la comunidad, por ejemplo, mediante mesas o comisiones locales, resulta clave en la conformación de la política de cuidado (Bango et al., 2024; CEPAL, 2022, 2024c). La perspectiva feminista debe ser un eje transversal en este enfoque, a fin de garantizar que se reconozcan tanto la interculturalidad como las necesidades sectoriales específicas de las distintas comunidades (CEPAL, 2023a, párr. 43). En este marco, es clave fortalecer la institucionalización de espacios de participación permanente para que la sociedad civil no solo actúe como contralor, sino también como agente propositivo y consultivo en el diseño, implementación y evaluación de las políticas, de modo de garantizar que la política de cuidado se construya como un proyecto colectivo con sostenibilidad (ONU-Mujeres y CEPAL, 2021).

En general, los gobiernos subnacionales tienen a su cargo servicios que afectan directamente el bienestar de la población, como la mejora del espacio público, la recolección de residuos, el barrido y la limpieza, el transporte local y el alumbrado público. Además, en muchas ocasiones son responsables de servicios esenciales como el transporte, el agua y el saneamiento, que moldean significativamente la demanda de cuidados y las posibilidades de satisfacerla (Radics et al., 2022; CEPAL, 2022). Por esta razón, la política de cuidado en los territorios debería incorporar el papel clave de los gobiernos subnacionales, mediante procesos de descentralización, consulta, colaboración o articulación, dependiendo de las características de cada contexto. Por ello, adoptar un enfoque multiescalar es fundamental para disminuir las desigualdades en los territorios y entre ellos y considerar el contexto en el que se desarrollan las políticas y la población actual y futura a la que responden. A continuación, se presenta un conjunto de orientaciones en materia de gobernanza para promover políticas de cuidado en los territorios (véase el diagrama III.1).

Diagrama III.1

Lineamientos para políticas de cuidado desde una perspectiva de género, territorial e interseccional



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Lineamiento A1: Promover la corresponsabilidad social y de género en las políticas de cuidado

Algunas políticas pueden mejorar aspectos relacionados con los cuidados, pero también pueden reforzar la división sexual del trabajo de cuidados y los estereotipos de género¹¹. Por ejemplo, si las políticas de jornadas de trabajo flexible y los sistemas de licencias por cuidados no se aplican con criterios de igualdad, o si las iniciativas de economía social se dirigen exclusivamente a las mujeres, se puede afianzar la percepción de que estas deben asumir el papel principal como cuidadoras. Asimismo, es fundamental adoptar un enfoque de corresponsabilidad social, que cuente con la participación activa del sector privado y los hogares, y donde el Estado sea garante del acceso universal y equitativo al derecho al cuidado.

Lineamiento A2: Promover la intersectorialidad y articulación multinivel

La colaboración entre diversos ministerios y organismos del Estado, así como con diferentes niveles de gobierno (local, municipal, provincial, nacional), constituye una herramienta central para garantizar que las políticas, servicios, infraestructuras y prestaciones de cuidados aborden de forma articulada y coherente las variadas necesidades de cuidado, que a menudo se encuentran interrelacionadas, de modo de evitar

¹¹ En línea con lo establecido en el Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (núm. 156) de la OIT.

superposiciones, vacíos o procesos de segmentación territorial de dichos instrumentos. La articulación intersectorial exige no solo una colaboración ocasional entre organismos, sino el establecimiento de instancias permanentes de trabajo conjunto —como comisiones permanentes o grupos técnicos— que permitan coordinar de manera efectiva la planificación y ejecución de las políticas. Este tipo de gestión articulada fortalece la implementación coherente y evita duplicidades y segmentaciones, al tiempo que permite adaptar las respuestas institucionales a las realidades concretas de las personas y los territorios, lo que potencia el cumplimiento de los mandatos sectoriales de cada organismo participante. La política de cuidado debe integrar las contribuciones de cada nivel de administración (nacional, subnacional), así como de los diversos actores y organizaciones que operan en los territorios. Para ello, es necesario establecer mecanismos de coordinación y comunicación entre las diferentes instancias de gobierno a fin de asegurar que las políticas sean coherentes y complementarias, evitando superposiciones o segmentación en la calidad y el acceso a los servicios en los diferentes territorios a lo largo de todo el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas.

Lineamiento A3: Establecer marcos normativos para impulsar la economía del cuidado y el trabajo decente

La regulación de la economía del cuidado es fundamental para asegurar condiciones de trabajo decente en este sector, lo que exige implementar estándares y mecanismos adecuados de protección social que a menudo se establecen en el ámbito nacional. En esta línea, es necesario poner en marcha estrategias de certificación, profesionalización y formalización, que incluyan la simplificación de requisitos y procedimientos para el registro y pago de aportes. Además, es preciso diseñar iniciativas de fiscalización especialmente adaptadas a las particularidades del sector de los cuidados, como los marcos preventivos y de mejora de las condiciones de salud y seguridad en el trabajo, lo que incluye el combate a todas las formas de discriminación, violencia y acoso en la economía del cuidado (Guillén Subirán et al., 2025).

También es central promover la ratificación y el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo pertinentes para alcanzar el trabajo decente en la economía del cuidado, incluidos los convenios fundamentales. La normativa nacional debe estar en sintonía con los acuerdos establecidos en el marco internacional, en especial con el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102); el Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (núm. 156) y su Recomendación sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (núm. 165); el Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (núm. 183); el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189), y el Convenio sobre la Violencia y el Acoso, 2019 (núm. 190). Fundamentar la normativa nacional y subnacional en principios de derechos permitirá que la aplicación de políticas de cuidado no se vea afectada por cambios en las prioridades de las administraciones políticas. Asimismo, este marco común posibilitará que las normativas respondan a los contextos y circunstancias socioeconómicas particulares de cada país y territorio, respetando al mismo tiempo las normas universales aceptadas por los Estados.

Se debe mejorar la calidad del empleo mediante el reconocimiento del cuidado como trabajo central, incorporándolo en regulaciones salariales y promoviendo la negociación colectiva que incluya a las personas trabajadoras en situación de informalidad. Además, es importante visibilizar su contribución al desarrollo, así como invertir en servicios de cuidado accesibles y de calidad, incentivando la participación público-privada, de la economía social, solidaria y comunitaria en su expansión. También es fundamental aprobar leyes y políticas que prevengan y combatan la violencia y el acoso en el trabajo, y que aborden aspectos de salud y seguridad ocupacional y reglas del mercado laboral, como límites máximos de horas laborales semanales y horarios flexibles, de modo de garantizar los derechos, la dignidad y la protección de quienes realizan trabajos de cuidados remunerados (Guillén Subirán et al., 2025). Además, urge avanzar en políticas laborales relacionadas con las licencias de paternidad y maternidad, la licencia parental remunerada, las licencias por lactancia materna, las licencias por cuidados de larga duración y las licencias por motivos urgentes, en todos los sectores económicos (véase el recuadro III.1).

Recuadro III.1**Gobernanza: normativa sobre políticas de cuidado a nivel subnacional**

En Colombia, el Sistema Distrital de Cuidado en Bogotá se institucionaliza mediante el decreto que crea la Comisión Intersectorial de Cuidado, que actúa como órgano de gobernanza política del sistema. Otro ejemplo es el Sistema Distrital de Cuidado de Santiago de Cali, también establecido a través de un decreto municipal que institucionaliza el Comité Distrital de Cuidado, cuyo objetivo es coordinar, articular y acompañar la gestión de los organismos que forman parte del Sistema Distrital de Cuidado en sus fases de diseño, implementación y seguimiento. En Medellín, en tanto, el Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023 definió la línea estratégica “Medellín me Cuida”, donde se reconoce el cuidado como una actividad esencial para la supervivencia humana, que debe asumirse de manera corresponsable tanto dentro como fuera del hogar, con la participación de la comunidad, el Estado y el mercado. En Honduras, existe un modelo municipal para la organización social del cuidado y una hoja de ruta para su implementación en los municipios de Comayagua y Danlí.

En Buenos Aires se implementó un Sistema Integral de Cuidados y Asistencias para niñas y niños, personas mayores y personas con discapacidad, con el que se busca garantizar el acceso universal a los servicios y asegurar condiciones dignas para quienes ofrecen el cuidado. En Belo Horizonte (Brasil), se estableció, mediante una ordenanza municipal, que el Grupo de Trabajo Intersectorial sobre Políticas de Cuidado debe llevar a cabo un diagnóstico sobre la organización social de la atención en el municipio. En Chile, la Comuna de Renca implementó en 2023 el sistema comunal de cuidados “Renca Te Cuida” para coordinar servicios de cuidados y fomentar la corresponsabilidad entre los hombres, las mujeres, los hogares, las comunidades y el Estado. Este sistema ofrece apoyos y servicios especializados a personas dependientes y sus cuidadores, y se basa en los siguientes espacios de apoyos y cuidados: los Centros Diurnos del Adulto Mayor (CEDIAM), el Centro Rehue para personas con discapacidad y la guardería comunitaria para niños y jóvenes.

Además, en varios gobiernos subnacionales, la normativa en materia de cuidados está directamente asociada a los planes de desarrollo territorial o los planes de desarrollo económico. Por ejemplo, en Bogotá, a través del Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024, titulado “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI”, se estableció en el artículo 15 la necesidad de crear una Comisión Intersectorial del Sistema para desarrollar el Sistema Distrital de Cuidado.

También existen varios marcos normativos en la forma de leyes en el nivel subnacional, orientados a regular las políticas de cuidado. En el Estado Plurinacional de Bolivia, el Concejo Municipal de Cochabamba aprobó en 2019 la Ley Municipal de Corresponsabilidad en el Trabajo del Cuidado No Remunerado para la Igualdad de Oportunidades, destinada a promover la igualdad de oportunidades. En esta misma línea, Colcapirhua aprobó la Ley Municipal “Valoración del trabajo de cuidado y promoción de la corresponsabilidad social y pública en el municipio de Colcapirhua” y en 2023 Tarija aprobó la Ley Municipal de Cuidados con el objeto de “promover y reconocer los cuidados para la vida como actividades esenciales para el desarrollo humano, mediante la implementación de políticas públicas, planes, programas de corto, mediano y largo plazo que viabilicen la atención y acompañamiento integral a las personas sujetas de cuidados, a las personas cuidadoras”. El municipio de El Alto, por su parte, se encuentra elaborando su propia ley de cuidados.

En el caso de México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce, a partir del 15 de noviembre de 2024, que el Estado debe garantizar el goce y ejercicio del derecho a la igualdad sustantiva de las mujeres. En el ámbito local, la Constitución Política de la Ciudad de México (2017) reconoce expresamente el cuidado como derecho fundamental al señalar que “toda persona tiene derecho al cuidado que sustente su vida y le otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida. Las autoridades establecerán un sistema de cuidados que preste servicios públicos universales, accesibles, pertinentes, suficientes y de calidad y desarrolle políticas públicas. El sistema atenderá de manera prioritaria a las personas en situación de dependencia por enfermedad, discapacidad, ciclo vital, especialmente la infancia y la vejez y a quienes, de manera no remunerada, están a cargo de su cuidado”. En el municipio de Iztapalapa, en la Ciudad de México, se instaló el Sistema Público de Cuidados ubicado en la Utopía Meyehualco, que tiene por objeto reconocer, hacer visible y revalorizar el trabajo de cuidados, en tanto que el gobierno de Monterrey anunció el proyecto interinstitucional “Monterrey me Cuida”, cuyo objetivo principal es brindar apoyo integral a personas cuidadoras y a las que necesitan cuidados.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (en prensa). Avances en materia de normativa sobre el derecho al cuidado en América Latina y el Caribe. *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Estudios* (4); Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. (2024). *Cuidados a nivel local: relevamiento de experiencias en América Latina y el Caribe*.

Lineamiento A4: Promover la participación y los procesos de diálogo social en los territorios

Es preciso aprovechar los mecanismos de participación existentes en los gobiernos locales, incluidos los mecanismos de participación multinivel y los recursos normativos, como planes de ordenamiento territorial y de desarrollo local. Se debe garantizar la participación permanente a través de mecanismos institucionalizados, como las redes territoriales, las organizaciones empresariales, cooperativas y sindicales, y otras organizaciones locales que contribuyan a la gestión asociada y al monitoreo participativo.

Es central promover la inclusión de organizaciones sindicales y empresariales, así como del Estado, en procesos sostenibles de diálogo social, incluida la negociación colectiva en materia de cuidados en los territorios. A través del diálogo social, las personas empleadoras y trabajadoras han logrado implementar políticas en el entorno laboral y modalidades de trabajo que favorecen a la familia, al facilitar una mejor conciliación entre la vida laboral y personal, y promover la corresponsabilidad social, con participación del Estado, el sector privado, las familias y la economía social y comunitaria (OIT, 2024d) (véase el recuadro III.2).

Recuadro III.2

Procesos y mecanismos de participación en las políticas de cuidado en los territorios

En 2023, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile se propuso fomentar diálogos sociales a nivel territorial con el fin de reflexionar sobre el futuro Sistema Nacional e Integral de Cuidados. El proceso, denominado “Hablemos de cuidados”, invitó a ciudadanos de todo el país a compartir sus experiencias, retos y expectativas en relación con la construcción del Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados. Estos diálogos permitieron identificar necesidades y expectativas en torno al futuro sistema a nivel nacional y subnacional (ONU-Mujeres, 2024a, 2024b). Además, en la Municipalidad de Renca, el Departamento de Mujeres y Género ha promovido la participación comunitaria y política de las mujeres, especialmente a través de la Mesa Comunal de Mujeres, un espacio de diálogo y organización colectiva. En enero de 2022, este espacio se estructuró de manera más formal al reunir a mujeres líderes de juntas de vecinos, comités de vivienda y organizaciones sociales.

En el caso del Sistema Distrital de Cuidado en Bogotá, el proceso de participación se fundamentó en estrategias existentes y en la creación de nuevos espacios de diálogo con las comunidades. Se elaboraron presupuestos participativos y se organizaron entrevistas y grupos de discusión, con el respaldo de equipos locales y líderes comunitarios. Esto permitió identificar las necesidades de las cuidadoras y de quienes necesitan cuidados, lo que influyó en el diseño de servicios adaptados a sus demandas cotidianas. Además, se promovieron acciones participativas para transformar las relaciones entre hombres y mujeres en el hogar, incluida una estrategia pedagógica denominada “A Cuidar se Aprende”, enfocada en redistribuir el trabajo de cuidados no remunerado. La participación local facilitó la identificación de la demanda de servicios diferenciados que se ajusten a las características sociodemográficas de cada área, y los programas se centraron en reconocer, redistribuir y reducir la carga del trabajo de cuidados. Así, la participación de las cuidadoras y la comunidad permitió identificar necesidades particulares y adaptar los servicios en función de dichas necesidades. Por ejemplo, en un área de Bogotá con muchas mujeres migrantes, se prefirieron actividades grupales para fortalecer lazos sociales, mientras que en otras zonas se optó por ayuda psicológica individual. En esta misma línea, los horarios se ajustaron a aquellos en los que las cuidadoras más demandaban los servicios, lo que los volvió más eficientes y adaptados (CEPAL, 2024a).

En el Perú, a nivel local, se han consolidado experiencias piloto en los distritos de Comas y Villa El Salvador, con la elaboración de planes locales de cuidados, la implementación de servicios innovadores, como los “viernes del cuidado” y el servicio de cuidado domiciliario, y la puesta en marcha de acciones de participación ciudadana y fortalecimiento de capacidades. También se promovieron ordenanzas municipales en seis distritos de Lima Norte que declaran el cuidado como un asunto de interés público.

En la República Dominicana se lleva adelante una política nacional de cuidados e inicialmente se ha priorizado la instauración de un plan piloto en los municipios de Azua y Santo Domingo Este. Para asegurar la territorialización efectiva de la política de cuidado, la Mesa Intersectorial de Cuidados cuenta con una expresión local, las Mesas Locales de Cuidado, en los dos municipios mencionados, a fin de integrar directamente a los actores gubernamentales y no gubernamentales clave de cada territorio en la toma de decisiones y la búsqueda de soluciones a las necesidades de cuidado más apremiantes en cada caso. La principal función de las Mesas Locales de Cuidado es guiar el desarrollo de los Planes Locales de Cuidado en el territorio. Estos planes son instrumentos clave que materializarán la construcción colectiva de la estrategia piloto definitiva en cada territorio priorizado.

En Panamá, en diciembre de 2021 se inició la experiencia piloto “Territorios que Cuidan: hacia la construcción de un Sistema Nacional de Cuidados en Panamá”, en el corregimiento de Juan Díaz, uno de los territorios más poblados de la provincia de Panamá. El proyecto, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), contó con la colaboración de la Secretaría Técnica del Gabinete Social, el Ministerio de la Mujer, actores locales, organizaciones de mujeres, organizaciones no gubernamentales, empresas, el sector académico, medios de comunicación y organismos internacionales, bajo el liderazgo de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres). En este territorio, se ha creado el Plan Local de Cuidados de Juan Díaz, que fortalece la capacidad del gobierno local para coordinar y proporcionar servicios de cuidado. Este plan servirá para replicar el modelo de gestión en otros territorios del país.

En el Brasil, a nivel subnacional, la ciudad de Belém do Pará se ha convertido en un municipio pionero en el establecimiento de un Sistema Municipal de Cuidados a través del proyecto *Ver-o-Cuidado*. El liderazgo de Belém do Pará en este ámbito ha sido reconocido con su participación como observadora en el Grupo de Trabajo Interministerial para la Elaboración de la Política y el Plan Nacional de Cuidados (GTI-Cuidados), donde ha presentado su experiencia piloto como modelo de referencia para la elaboración de la Política y el Plan Nacional de Cuidados en el Brasil.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. (2024a). *Cuidados a nivel local: relevamiento de experiencias en América Latina y el Caribe*; Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. (2024b). *La territorialidad de los cuidados en Chile: principales resultados regionales de los diálogos ciudadanos hacia la construcción del Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados*; Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024c). *Sistema Distrital de Cuidado en Bogotá: diseño y puesta en marcha de un pacto político, social y fiscal*. *Boletín Igualdad de Género* (2); e información solicitada a los Gobiernos respectivos.

B. Infraestructura física, prestaciones y servicios de cuidado

La infraestructura física (por ejemplo, carreteras, saneamiento, energía), el transporte y las prestaciones y servicios de cuidado son aspectos cruciales para contribuir a modificar la división sexual del trabajo de cuidados. Invertir en infraestructura de servicios de cuidado, o adaptar la infraestructura existente para garantizar el acceso a cuidados a través de servicios de cercanía, constituye una estrategia eficaz para promover la igualdad de género, ampliar las oportunidades de empleo y fortalecer la cohesión social, siempre que se realice sobre principios de derechos humanos. Por ello, el Estado, además de contar con la capacidad de proporcionar servicios de cuidado, tiene la responsabilidad de regular la oferta de estos servicios y de actuar para garantizar condiciones adecuadas en su prestación (CEPAL, 2024b; Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres y Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos [ONU- Mujeres y UNOPS], 2024).

La función reguladora del Estado es fundamental para asegurar que las políticas de cuidado transformen la injusta organización social de los cuidados y reduzcan las desigualdades, evitando que estas políticas aumenten la carga de trabajo de las mujeres o profundicen la estratificación socioeconómica en el acceso a los servicios (CEPAL, 2021b, 2022). La responsabilidad del Estado en la provisión de servicios de cuidado abarca tanto la prestación directa a través de la oferta pública, como la regulación y formulación de normativas para la prestación privada, además de su fiscalización. Asimismo, el Estado debe actuar de manera activa para garantizar las condiciones adecuadas en las que se llevan a cabo los cuidados en las comunidades y familias. De esta manera, los Estados deben regular y fiscalizar que el acceso no esté condicionado por el poder adquisitivo, el origen étnico, la orientación sexual, la identidad de género, el lugar de residencia u otras características individuales, promoviendo estándares claros y rigurosos compartidos en los territorios (Güezmes García et al., 2023).

La creación, expansión o reestructuración de servicios y otras prestaciones de protección social pueden formar parte de estrategias para redistribuir las responsabilidades de cuidado. Estas políticas pueden estar dirigidas a niños, niñas, adolescentes, personas mayores y personas con discapacidad en situación de dependencia y que tienen enfermedades crónicas o transitorias. Además, en el diseño de estas políticas, es fundamental considerar las condiciones laborales de quienes prestan los servicios, lo que incluye aspectos relacionados con la regulación, formación y profesionalización del sector.

El enfoque local y territorial en las políticas de cuidado exige considerar cómo los contextos específicos influyen en la economía del cuidado. En este sentido, es fundamental analizar los servicios y prestaciones disponibles en cada territorio, entre los que se incluyen los brindados por la comunidad, el mercado, el Estado y los hogares. Las condiciones de vivienda son otro factor crítico en la política de cuidado, ya que existe una correlación entre el trabajo no remunerado y las privaciones que enfrentan los hogares (CEPAL, 2016a). El trabajo de cuidados tiende a aumentar en hogares con acceso limitado a servicios básicos. Por tanto, las intervenciones deben enfocarse en el desarrollo de infraestructura social y física que facilite el acceso a servicios esenciales (CEPAL, 2021b, 2022; Bango et al., 2024; Naciones Unidas, 2024a).

También se debe considerar cómo la planificación territorial y la movilidad inciden en el bienestar, y destacar la necesidad de incorporar criterios de accesibilidad que permitan a todas las personas participar en la vida social y económica. Es importante reconocer que, además de los sistemas de protección social y empleo, y de las políticas fiscales y de desarrollo productivo, las políticas de transporte e infraestructura —con un enfoque en el desarrollo territorial, la planificación urbana y la movilidad— deben estar integradas con una perspectiva de cuidados (CEPAL, 2022, 2025c). La organización de los cuidados está estrechamente vinculada a las condiciones y los medios disponibles para desplazarse en el espacio público, ya que el uso del tiempo de las personas se relaciona de manera directa con el territorio y el espacio que ocupan (CEPAL, 2017, 2022). Por ello, incorporar criterios de accesibilidad en materia de movilidad y transporte, así como en la desconcentración de servicios, que permitan a toda la población, según sus capacidades, desplazarse y participar en ámbitos sociales, culturales y económicos, es fundamental para promover la autonomía y garantizar el acceso a servicios y prestaciones de bienestar para todas las personas (CEPAL, 2022).

De igual forma, es clave pensar que la planificación urbana no es neutra y, por lo tanto, tiene efectos en las desigualdades de género (Falú y Pérez Castaño, 2024). En este sentido, es esencial buscar una alineación efectiva entre la coordinación del plan de ordenamiento territorial y la planificación de servicios en los territorios. A nivel local, es posible establecer procesos de articulación entre los servicios y las políticas, por ejemplo, articular los horarios de salida de los centros laborales o educativos con las necesidades de transporte. En muchos países de la región, la seguridad en el transporte y en los recorridos también es un punto determinante, sobre todo para las mujeres pertenecientes a los sectores de menores ingresos, que tienden a usar más el transporte público y en varios recorridos.

Conocer los territorios es clave para identificar dónde se concentran la oferta y la demanda de cuidados, y para valorar las condiciones del espacio y cómo la ausencia de infraestructura física y de servicios sociales aumenta la demanda de cuidados. En este sentido, puede ser especialmente útil realizar un diagnóstico participativo para identificar las necesidades específicas de la comunidad y su acceso a servicios básicos, como salud, educación, cuidados, vivienda y transporte, así como contar con un inventario exhaustivo de los servicios disponibles en cada territorio, incluso utilizando herramientas de sistemas de información geográfica para visualizar y analizar la distribución de estos servicios en relación con la población.

Esta información y herramientas también resultan clave para analizar la interseccionalidad en el acceso a los servicios, considerando las desigualdades existentes y las barreras geográficas, socioeconómicas, de género y cuidados, entre otras, que obstaculizan el acceso efectivo a los servicios y prestaciones disponibles en los territorios. La política de cuidado en los territorios permite recabar esta información con mayor facilidad y eficiencia, de modo de contar con un registro de los espacios que podrían usarse para realizar actividades de cuidado, como parques, plazas, centros recreativos, comedores y otros (véase el recuadro III.3).

Recuadro III.3

Políticas de proximidad en las Manzanas del Cuidado de Bogotá

Las Manzanas del Cuidado de Bogotá han implementado un innovador modelo territorial basado en el principio de proximidad, que busca reducir efectivamente el tiempo que las mujeres dedican al trabajo de cuidados no remunerado, que, según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) (2020-2021), alcanza un promedio de 6 horas y 47 minutos diarios entre las bogotanas.

Las Manzanas del Cuidado son espacios donde se organizan simultáneamente servicios para personas que necesitan cuidados (niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas mayores) y programas para las personas cuidadoras. El criterio fundamental que define a estas Manzanas del Cuidado es la accesibilidad territorial: todos los servicios deben encontrarse a una distancia máxima equivalente a 15 a 20 minutos de caminata, lo que reduce significativamente los tiempos de las personas cuidadoras.

La manzana ideal: croquis de una Manzana del Cuidado tipo



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2023). *Monitoreo de gestión del suelo: provisión y gestión de equipamientos para el cuidado y los servicios sociales en Ciudad Lagos de Torca*.

Entre octubre de 2020 y septiembre de 2023, se implementaron en Bogotá diversas iniciativas para mejorar el acceso a servicios de cuidado, especialmente en zonas rurales y de difícil acceso. Se crearon los Buses del Cuidado, unidades móviles que rotan cada cinco meses para ampliar la cobertura, y se puso en marcha el Programa de Asistencia en Casa, que lleva servicios directamente a los hogares de personas cuidadoras que no pueden acceder a otros recursos. Estas estrategias permiten que las personas cuidadoras accedan a formación, recreación, respiro y atención para ellas y las personas a su cargo, lo que promueve su autonomía y bienestar. Sobre la base de información georreferenciada para definir ubicaciones prioritarias según la demanda y las condiciones territoriales y de género, se establecieron 20 Manzanas del Cuidado y 2 Buses del Cuidado. La coordinación interinstitucional liderada por la Secretaría Distrital de la Mujer y la participación de mesas locales garantizaron que las políticas respondieran a las necesidades específicas de cada zona. El financiamiento del programa piloto combina recursos públicos, privados y procedentes de la cooperación internacional con recursos internacionales destinados a la inversión inicial en tecnología y logística, y un marco político que facilitó el apoyo financiero para sostener y ampliar las acciones.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *Sistema Distrital de Cuidado en Bogotá: diseño y puesta en marcha de un pacto político, social y fiscal*. *Boletín Igualdad de Género* (2).

Es clave fomentar la colaboración entre diferentes niveles de gobierno, así como con organizaciones no gubernamentales, para crear sinergias que optimicen la disponibilidad y la accesibilidad a los servicios. La generación de alianzas entre diferentes niveles de gobierno, actores de la sociedad civil y el sector académico es fundamental para abordar los intereses políticos y económicos que inciden en la implementación de estas políticas. La coordinación del sistema de salud entre el Gobierno nacional y los gobiernos subnacionales es esencial para articular las prestaciones de cuidado y de salud que a menudo se interconectan, o son parte de un continuo de la protección del derecho a la salud y el derecho al cuidado, ya sea que estas se brinden en los hogares, las comunidades, los servicios de cuidado o los centros de salud. En esta misma línea, es central incorporar a los Ministerios de Salud y los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social, que, al estar desplegados por todo el territorio, cuentan con capacidad para implementar normativa de cuidados en los territorios. También es preciso trabajar con los Ministerios de Desarrollo Social y los Ministerios de Trabajo para garantizar el cumplimiento de normas sobre el derecho al cuidado de forma homogénea a nivel nacional.

Por último, la economía social y solidaria, a través de cooperativas, asociaciones y mutuales, puede representar una valiosa oportunidad para mejorar las condiciones laborales de quienes trabajan en el sector de los cuidados y los servicios de cuidado en los territorios, ya que, al poner el bienestar de las personas en el centro, por encima del lucro, promueve enfoques que respetan y valoran los derechos fundamentales en el trabajo y la interculturalidad. En los últimos años ha aumentado el interés por la relación entre trabajo decente, economía del cuidado y economía social y solidaria, y se ha reconocido su papel conjunto en la construcción de sociedades más justas y sostenibles (véase el recuadro III.4). Mientras que la economía del cuidado es clave para el bienestar y la igualdad de género, el trabajo decente asegura derechos y condiciones dignas para quienes cuidan, y la economía social y solidaria ofrece un modelo centrado en las personas. Juntas, estas esferas proponen un enfoque integral frente a los desafíos actuales. A continuación, sobre la base de los aspectos descritos, se presenta un conjunto de orientaciones en materia de infraestructura física, prestaciones y servicios de cuidado.

Recuadro III.4

Los cuidados en la Estrategia Nacional de Economía Circular del Uruguay

La Estrategia Nacional de Economía Circular (ENEC) del Uruguay promueve un modelo productivo sostenible, basado en el uso eficiente de recursos, la reducción de residuos y la regeneración de sistemas productivos. Esta estrategia puede vincularse con los cuidados en tres dimensiones clave:

- La incorporación de los cuidados en la economía circular, mediante:
 - Desarrollo de infraestructura de cuidado sostenible, aplicando principios de economía circular en la construcción y gestión de centros de cuidado, y apostando al uso de materiales reciclados, la eficiencia energética y la reducción de residuos.
 - Reducción del tiempo dedicado al trabajo doméstico no remunerado, fomentando el desarrollo de productos y servicios, como electrodomésticos eficientes, y la reutilización de bienes para el hogar.
 - Consideración de la economía del cuidado como sector estratégico, incluidos los cuidados en el diseño de políticas circulares.
- La incorporación de los cuidados en las cadenas de valor sostenibles, mediante:
 - Establecimiento de certificaciones ambientales y de sostenibilidad, dado que las empresas que participan en cadenas de valor circulares pueden incluir cláusulas de cuidado en sus contratos y certificaciones.
 - Promoción del empleo formal en servicios de cuidado vinculados a empleo verde en sectores como gestión de residuos, energía renovable y producción sostenible.
 - Producción y distribución responsable en cadenas de valor de productos utilizados en el cuidado (por ejemplo, pañales reutilizables, textiles sostenibles para ropa infantil o sanitaria, alimentación saludable con bajo desperdicio).
- La innovación y el diseño de políticas públicas para una transición justa, mediante el impulso de:
 - Políticas de conciliación, como horarios flexibles y servicios de cuidado para personas trabajadoras.
 - Modelos de consumo responsable en torno a los cuidados, fomentando sistemas de reutilización y reciclaje de bienes esenciales para el cuidado (por ejemplo, mobiliario infantil o de salud).
 - Desarrollo de mercados locales y comunitarios, apoyando circuitos de producción y distribución de bienes y servicios de cuidado dentro de las economías circulares locales, fortaleciendo redes comunitarias y reduciendo la dependencia de importaciones contaminantes.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Gobierno del Uruguay. (2024). Estrategia Nacional de Economía Circular del Uruguay: acciones para la transformación del sistema de producción y consumo del país. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/77).

Lineamiento B1: Fortalecer la infraestructura básica y la inversión en equipamiento y tecnologías que reducen el tiempo de trabajo de cuidado en los territorios

Garantizar la infraestructura física, como el saneamiento, el acceso a energía, la accesibilidad en las calles y carreteras, la disponibilidad de transporte público y la infraestructura pública digital puede reducir significativamente el tiempo y esfuerzo dedicados al trabajo doméstico y de cuidados, como recoger agua, cocinar y desplazarse. Por ello, las inversiones en estos servicios son fundamentales para fortalecer la economía del cuidado. Es crucial apoyar a los Gobiernos en la identificación de necesidades y en la formulación de políticas que aseguren la provisión adecuada de esta infraestructura, garantizando su accesibilidad para toda la población en su diversidad, especialmente en áreas rurales y zonas urbanas de mayor exclusión.

De igual forma, es fundamental invertir en dispositivos y equipos que ahorren energía, tiempo y mano de obra, como lavadoras, cocinas de bajo consumo, tecnologías de captación de agua y aspiradoras, ya que esto contribuye a reducir el tiempo dedicado a tareas domésticas de cuidado que normalmente recaen en mujeres y niñas, al tiempo que puede promover la autonomía e independencia y aliviar la carga de trabajo de las personas con discapacidad (Naciones Unidas, 2024a). Para lograr estos objetivos, es necesario apoyar a los Gobiernos en la identificación de las necesidades y asegurar que los equipos y tecnologías sean asequibles para las familias de bajos recursos y accesibles para diferentes grupos de edad y personas con discapacidad, y que estén diseñados con neutralidad en emisiones de carbono.

Lineamiento B2: Promover y fortalecer servicios y prestaciones de cuidado de calidad en los territorios

Es fundamental invertir en servicios de cuidado, lo que incluye el cuidado infantil y el desarrollo de la primera infancia, el apoyo a personas con discapacidad y personas mayores, y servicios comunitarios. Estas intervenciones públicas pueden abordarse mediante múltiples estrategias combinadas que incluyen, entre otros aspectos, la reorganización de servicios previamente existentes en virtud de una lógica de corresponsabilidad y cuidados, la generación de nuevos servicios y prestaciones de cuidado, la consolidación de sistemas de licencias, el establecimiento de servicios de teleasistencia, la mejora en las condiciones laborales del sector, el diseño e implementación de plataformas de registro, georreferenciación y gestión de la información, y la puesta en marcha de estrategias de comunicación para el cambio cultural.

Estas políticas de cuidado y apoyo contribuirán a redistribuir el trabajo de cuidados no remunerado y a fomentar la corresponsabilidad social y de género en este ámbito. Además, el uso de tecnologías digitales, como la teleeducación y la telemedicina, puede mejorar el acceso equitativo a estos servicios si dichas tecnologías se incorporan respetando los derechos de quienes trabajan en el sector de los cuidados. Es importante garantizar que los servicios estén disponibles en los territorios, sean de calidad y accesibles a toda la diversidad de personas y comunidades, cuenten con un abordaje de género, intersectorial, integral e intercultural, así como con una mirada universal, coberturas suficientes y recursos sostenibles, e incorporen sistemas de seguimiento, monitoreo y rendición de cuentas que incluyan procesos participativos amplios y estén basados en el respeto a los derechos de las personas que trabajan brindando cuidados y de quienes los reciben.

Lineamiento B3: Promover políticas de cuidado que estén adaptadas a los territorios y atiendan sus características y necesidades

La implementación de los servicios de cuidado a nivel territorial puede darse mediante diferentes modalidades complementarias. En un mismo territorio pueden coexistir estrategias nacionales de cuidado, intervenciones descentralizadas del nivel nacional en materia de cuidado, desconcentración de funciones de algunos servicios, delegación de responsabilidades de ciertos asuntos del nivel nacional al local, procesos de colaboración y cogestión entre los niveles nacional y subnacional, iniciativas diseñadas e implementadas desde el nivel local y diversas combinaciones entre ellas. Dado que las combinaciones

pueden ser variadas y dependen de cada contexto, lo esencial es que todas estas acciones garanticen el derecho al cuidado (CEPAL, 2023a) y estén correctamente coordinadas y vinculadas entre sí con el fin de prevenir la segmentación y la fragmentación en el acceso y la calidad de los servicios y prestaciones ofrecidos. Este tipo de políticas públicas debe incorporar una perspectiva de género, intercultural e interseccional, teniendo en cuenta la forma que toma la economía del cuidado en cada contexto. Al mismo tiempo, no obstante, las políticas deben construirse sobre principios comunes en materia de derechos humanos¹², con énfasis en los principios de igualdad de género y no discriminación¹³ y en el trabajo decente¹⁴. En este sentido, es importante buscar alianzas tanto a nivel intergubernamental como con actores clave del sector privado (en especial, microempresas y pequeñas y medianas empresas (mipymes)), los sindicatos y la sociedad civil, creando un enfoque colaborativo para la implementación de estos servicios.

Lineamiento B4: Fomentar la economía social y solidaria en el ámbito del cuidado

Es preciso impulsar la creación y el fortalecimiento de la economía social y solidaria en el ámbito del cuidado mediante políticas públicas que fomenten la autogestión y participación democrática. La economía social y solidaria incluye a empresas, organizaciones y otras instituciones que realizan actividades de carácter económico, social y ambiental con interés colectivo o general. Estas entidades se fundamentan en principios como la cooperación voluntaria y la ayuda mutua, la gobernanza democrática o participativa, la autonomía e independencia, y la prioridad de las personas y el objetivo social sobre el capital en la distribución y utilización de excedentes, beneficios y activos. Las organizaciones de la economía social y solidaria reflejan valores esenciales para su funcionamiento, como el cuidado de las personas y el planeta, la igualdad y la equidad, la interdependencia, la autogestión, la transparencia, la rendición de cuentas y la búsqueda de condiciones laborales decentes y medios de vida dignos. Según el contexto de cada país, la economía social y solidaria abarca cooperativas, asociaciones, mutuales, fundaciones, empresas sociales, grupos de autoayuda y otras entidades que operan en concordancia con estos valores y principios (Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria, 2025).

C. Interseccionalidad e interculturalidad

Las características culturales, sociales y políticas del entorno, así como el acceso a servicios y la existencia de conflictos o riesgos de desastres, dan forma a la organización de los cuidados. La interseccionalidad refiere a las diferentes formas de discriminación, y sus retroalimentaciones mutuas en la experiencia de las personas, como procesos interrelacionados que no pueden comprenderse de forma separada (Crenshaw, 1991). Por su parte, la interculturalidad —como noción analítica— se define como el conjunto de relaciones que configuran una sociedad, considerando aspectos como cultura, etnicidad, lengua, religión y nacionalidad, y las relaciones de convivencia, poder y desigualdad que se establecen entre los distintos grupos (Dietz, 2012). Es preciso adoptar una perspectiva en la que se considere la interacción de las desigualdades de género con las desigualdades basadas en la situación socioeconómica, la etnia, la raza, la edad, la orientación sexual, la movilidad, la situación de discapacidad y otras características pertinentes a cada contexto nacional.

¹² La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015).

¹³ De conformidad con los acuerdos de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, el principal foro regional intergubernamental de las Naciones Unidas sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género, y los diversos acuerdos internacionales en esta línea, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará, 1994).

¹⁴ En línea con el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102); el Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (núm. 156) y su Recomendación sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (núm. 165); el Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000 (núm. 183); el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189); el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) (1988); la Declaración de Santiago "Derechos humanos y participación de las personas mayores: hacia una sociedad del cuidado inclusiva y resiliente" (2022) aprobada por la Quinta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe, y la resolución V de la 112ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

La política de cuidado en los territorios está estrechamente relacionada con el trabajo comunitario de cuidados, que suele estar asociado con la convivencia y la resolución de los asuntos centrales de la vida, más allá del ámbito familiar. Es necesario apoyar la participación en la política de cuidado de organizaciones locales, grupos comunitarios y personas que se desempeñan en el sector del cuidado, tanto en la identificación de necesidades, como en el acceso a la información, el monitoreo y la rendición de cuentas de la política. Para incorporar un enfoque interseccional también es necesario que el Estado fortalezca las capacidades de quienes trabajan en la economía del cuidado, mediante la adopción de un enfoque étnico e intercultural que respete la diversidad de las distintas comunidades (CEPAL, 2022; Falú y Pérez Castaño, 2024; PNUD, 2022; De los Santos, 2022) (véase el recuadro III.5).

Recuadro III.5

Apoyos a formas comunitarias de cuidado en el diseño de la Política Nacional de Cuidado de Colombia (2024-2034)

La Política Nacional de Cuidado de Colombia reconoce el cuidado como una dimensión colectiva, esencial para el sostenimiento de la vida. El documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES, 2025) define un plan de acción hasta 2034, orientado a construir una sociedad cuidadora, en la que el Estado garantice el derecho a cuidar y ser cuidado en condiciones dignas, lo que incluye el reconocimiento de las formas comunitarias y colectivas de cuidado.

La política plantea una estrategia específica para visibilizar, proteger y fortalecer las prácticas de cuidado comunitarias y propias de comunidades campesinas y étnicas, por su aporte al tejido social, la paz y la resiliencia climática. Entre 2025 y 2034, diversas entidades estatales llevarán adelante acciones de formación, certificación laboral, promoción de la memoria histórica, integración de las perspectivas comunitarias en salud y educación, y fortalecimiento de organizaciones que realizan trabajos comunitarios de cuidado dirigidos a mujeres, personas mayores, personas con discapacidad y personas indígenas.

En ese marco, se destacan dos acciones que contemplan apoyo económico directo: una estrategia del Ministerio de Igualdad y Equidad, que fortalece las capacidades organizativas y técnicas de organizaciones comunitarias (lo que incluye dotación y capital productivo), y una iniciativa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que facilitará su participación en procesos de contratación mediante incentivos públicos.

Además, en el camino hacia el establecimiento de una Política Nacional de Cuidado que reconozca su dimensión colectiva y comunitaria, Colombia ha impulsado experiencias clave, como el proyecto piloto “Rutas del cuidado”, que incluye rutas terrestres y fluviales, así como proyectos en las regiones del Pacífico y el Caribe, que sientan las bases para un programa de fortalecimiento del cuidado colectivo en el marco de esa política.

También se han implementado otras iniciativas para fortalecer el pilar comunitario de la Política Nacional de Cuidado. Un ejemplo destacado es el proyecto “Entornos que cuidan”, desarrollado por el Ministerio de Igualdad y Equidad en alianza con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y la Embajada del Canadá, con instancias en los municipios de Cumbal (Nariño), Quibdó (Chocó), Villavicencio (Meta) y Cauca. El proyecto cuenta con un equipo de investigadoras de la Universidad Simón Bolívar para la recolección de información y la generación de recomendaciones a partir de las distintas experiencias. Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) elaboró, junto con el Ministerio de Igualdad y Equidad, un informe donde se identificaron diez organizaciones comunitarias de cuidado que operan en territorios de alta vulnerabilidad, con el objetivo de visibilizar sus aportes al bienestar colectivo. En Quibdó, Cali, Sierra Nevada de Santa Marta y Fonseca, estas organizaciones llevan adelante acciones vinculadas a cuidado infantil, salud ancestral, apoyo a personas con discapacidad, alimentación comunitaria y proyectos productivos, con la integración de prácticas culturales y espirituales (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2024).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe sobre la base de Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2025). Política Nacional de Cuidado. *Documento CONPES* (4143); Organización Internacional del Trabajo. (2024). *Una mirada a las experiencias territoriales de cuidado comunitario en Colombia*.

Asimismo, una política con enfoque territorial, integral e intercultural debe integrar la dimensión ambiental del cuidado y reconocer las conexiones entre el cambio climático, la degradación ambiental y el cuidado (ONU-Mujeres, 2024a; CEPAL, 2022; PNUD, 2023b). Este enfoque holístico es esencial para establecer sistemas de cuidado más sostenibles y justos, sobre todo en el contexto de crisis ambiental actual (CEPAL, 2022, 2024a; Falú y Pérez Castaño, 2024; Velásquez Nimatuj, 2018; PNUD, 2023b). La pérdida de recursos naturales y el desarrollo sin el consentimiento libre, previo e informado de los Pueblos Indígenas han llevado a migraciones forzadas de mujeres indígenas, lo que afecta sus prácticas en torno al cuidado. Para estas comunidades, la tierra, los territorios y los recursos naturales están profundamente conectados con la organización de los cuidados, por lo que estos procesos tienen un impacto específico sobre ellos (Velásquez Nimatuj, 2018; CEPAL, 2022).

En esta línea, por ejemplo, el paradigma del buen vivir o vivir bien en América Latina y el Caribe, basado en las cosmovisiones indígenas, en particular de los pueblos andinos, como el *sumak kawsay* en quechua y el *suma qamaña* en aimara, ofrece una perspectiva alternativa sobre el desarrollo. Así, al desafiar los modelos tradicionales que se basan en el crecimiento económico y la acumulación de riqueza, y poner énfasis en la noción de interdependencia y ecodependencia, estas perspectivas ponen al cuidado como un concepto central que incluye el cuidado de las personas, pero también de los recursos y los animales. En este sentido, el paradigma de la sociedad del cuidado sostiene la necesidad de llevar a cabo un cambio paradigmático priorizando la sostenibilidad de la vida y del planeta en el marco de un nuevo estilo de desarrollo orientado a promover la igualdad de género en las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible (CEPAL, 2022).

Asimismo, es importante reconocer y valorar las prácticas ancestrales del cuidado e integrar este conocimiento en los enfoques contemporáneos. La integración de estos saberes ofrece una valiosa oportunidad para enriquecer las políticas de cuidado en los territorios al incluir conocimientos sobre medicina tradicional, manejo de recursos naturales y formas comunitarias de cuidado. Estos conocimientos ancestrales aportan una perspectiva holística que reconoce la interconexión entre la salud individual, la salud comunitaria y el bienestar del entorno, incluyendo el respeto por la tierra y el cuidado del planeta, lo que los hace especialmente relevantes en el contexto actual de crisis ambiental y social. Además, la integración de estos conocimientos en los enfoques contemporáneos puede traducirse en abordajes de salud que sean culturalmente apropiados y más efectivos para las comunidades indígenas²⁵, lo que mejoraría el uso de los servicios de salud.

En este sentido, los gobiernos locales pueden potenciar especialmente la creación y el fortalecimiento de cooperativas y empresas sociales surgidas desde los territorios, que operen en virtud de los principios de autogestión y democracia participativa. Pueden contribuir, por ejemplo, proporcionando capacitación en gestión y administración, suministrando acceso a financiamiento (mediante préstamos o subvenciones), promoviendo el acceso a infraestructuras y fomentando la creación de redes locales para el intercambio de conocimientos, experiencias y recursos. De igual manera, los Gobiernos pueden fortalecer estas iniciativas mediante políticas de compra pública o licitaciones que prioricen productos y servicios de empresas de economía social y solidaria en el ámbito de los cuidados.

Lineamiento C1: Identificar las necesidades y recursos de los territorios, atendiendo a sus características administrativas, socioeconómicas y culturales

La implementación de políticas de cuidado en los territorios permite un mayor acercamiento a las necesidades y demandas específicas de las comunidades mediante procesos de participación y consulta. Fomentar la participación de las comunidades locales permitirá adaptar las políticas de cuidado a sus contextos y necesidades particulares, lo que facilita una respuesta más efectiva y contextualizada.

²⁵ Conforme al Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT, que ha sido ratificado por la mayoría de los países de la región y que, además de señalar el derecho de estos pueblos a la tierra y el territorio, a la salud y a la educación, contempla la consulta previa, un procedimiento en virtud del cual los Gobiernos deben consultar a los Pueblos Indígenas y tribales antes de tomar decisiones que puedan afectar sus derechos, tierras y recursos naturales.

Es importante garantizar que las personas que brindan cuidados (remunerados y no remunerados) y quienes los reciben estén adecuadamente representadas y tengan una considerable participación en la elaboración de presupuestos, la planificación, la toma de decisiones y el diálogo social. Esto asegurará que sus derechos, necesidades y contribuciones se reflejen en los procesos que repercuten en su vida diaria.

Promover en las políticas de cuidado la interseccionalidad y la mirada de cercanía y centrada en las personas supone considerar las necesidades específicas, las características demográficas y los cuidados ya existentes en la comunidad. Esto exige realizar un estudio que identifique las entidades presentes, como proveedores y servicios de cuidado públicos, comunitarios y privados, y que analice tanto la cobertura como los obstáculos que se presentan. Además, es importante identificar las diferencias en las prioridades de cuidado entre los ámbitos rurales y urbanos, los sectores informales y formales, los diferentes niveles subnacionales de gobierno (y sus capacidades administrativas, políticas y fiscales), y las economías de ingresos altos y bajos.

Lineamiento C2: Promover la cooperación subnacional, intrarregional y multilateral en materia de cuidados

Como se establece en la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hasta 2030 (CEPAL, 2017), la cooperación regional e internacional, basada en principios de horizontalidad y beneficio mutuo, es crucial para apoyar los derechos de las mujeres. En este sentido, se enfatiza la necesidad de armonizar normativas y evaluar fenómenos globales mundiales que afectan a los cuidados en los territorios (como el cambio climático y la degradación ambiental). En esta misma línea, el Compromiso de Buenos Aires (CEPAL, 2023a) plantea avanzar hacia una sociedad del cuidado mediante acuerdos en áreas innovadoras que fomenten una recuperación transformadora basada en la igualdad de género y la sostenibilidad, en el contexto de un nuevo modelo de desarrollo enfocado en la equidad en los ámbitos económico, social y ambiental del desarrollo sostenible. En esta línea, es central promover programas de cooperación a nivel subregional, regional y multilateral para fortalecer la igualdad y la autonomía de las mujeres en la región, resaltando modalidades de cooperación Norte-Sur, Sur-Sur, triangular y a nivel subnacional entre gobiernos locales y entre otras instituciones pares en los territorios. Es esencial reconocer, desde un enfoque de derechos humanos, las cadenas globales de cuidado en la región y visibilizar la intersección entre los cuidados, la migración y las múltiples vulneraciones que enfrentan las personas trabajadoras migrantes, promoviendo su inclusión plena y su dignidad laboral. Para ello, es necesario fortalecer la cooperación a diferentes niveles de gobierno.

Lineamiento C3: Fortalecer las capacidades institucionales

Es importante contar con equipos técnicos interdisciplinarios capacitados en perspectiva de género, gestión participativa, planificación urbana con enfoque de cuidados, regulación laboral y modelos innovadores de provisión de servicios. Por ello, es esencial invertir en la formación continua del personal municipal en ámbitos jurídicos, administrativos, urbanísticos y sociales, con una mirada interseccional, intercultural y feminista. Para lograrlo, es fundamental hacer visible la contribución de las trabajadoras, valorar su trabajo incluyendo en las políticas y sistemas nacionales de cuidados componentes específicos para mejorar sus condiciones laborales, y promover programas de formación y certificación que impulsen la profesionalización y las trayectorias laborales en el sector (OIT, 2023b). Se debe mejorar la calificación, profesionalización y certificación de competencias, y establecer lineamientos básicos sobre salud y seguridad laboral, con medidas para garantizar espacios de trabajo libres de violencia y acoso (OIT, 2023b). Además, ajustar horarios y turnos desde una perspectiva de género y corresponsabilidad evita profundizar la sobrecarga de trabajo de las mujeres y asegura sus derechos laborales, en virtud de lo establecido en el Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981 (núm. 156) de la OIT. El diálogo social y la negociación colectiva son fundamentales para proteger los derechos, la dignidad y la seguridad de quienes trabajan en el sector de los cuidados, generando empleos dignos e impulsando la economía del bienestar para el conjunto de la sociedad.

Lineamiento C4: Promover estrategias de cambio cultural y eliminación de estereotipos de género

Como se señala en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 5), los Estados Partes deben promover acciones orientadas a “modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas [...] que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres”. En esta línea, es necesario promover cambios culturales en el cuidado, incluidas masculinidades corresponsables, y adoptar políticas e intervenciones que desafíen y transformen la percepción de que el trabajo de cuidados es una responsabilidad principal de las mujeres o la idea de que este trabajo no exige cualificación y carece de valor (CEPAL, 2023a, párrs. 10 y 11). Impulsar este cambio es fundamental para lograr una revalorización estructural y una nueva organización social en torno a los cuidados. Para implementar estas acciones, se debe apoyar una variedad de políticas, programas y campañas en el ámbito local, así como procesos de capacitación y sensibilización que fomenten la participación de los hombres en el trabajo de la economía del cuidado. También es crucial fortalecer las licencias maternales, paternales y parentales, así como otras políticas de flexibilización horaria para cuidados con criterios de corresponsabilidad. A nivel local, los gobiernos subnacionales tienen un papel clave para impulsar este cambio cultural mediante diversas estrategias, que incluyen campañas de comunicación con enfoque de derechos humanos, interseccionalidad e interculturalidad, adaptadas a los territorios, y programas de sensibilización y formación dirigidos a diversos públicos, incluidos hombres, adolescentes, funcionarios, organizaciones comunitarias y medios de comunicación. Asimismo, es necesario fortalecer en escuelas, centros comunitarios y espacios públicos, las acciones pedagógicas que promuevan el valor del cuidado y cuestionen los estereotipos de género. Por último, resulta clave promover las iniciativas que reconozcan y fortalezcan las prácticas comunitarias, ancestrales y populares de cuidado, muchas veces invisibilizadas, como parte fundamental de la transformación cultural. También es importante aprobar normas y leyes que prohíban la discriminación en la publicidad y en los medios de comunicación e incentiven una publicidad con enfoque de género. De igual manera, es necesario cuestionar otros estereotipos relacionados con la edad y la discapacidad, visibilizando que las personas mayores y las personas con discapacidad no solo son receptoras de cuidados, sino que también suelen brindarlos.

Lineamiento C5: Incorporar un enfoque étnico-racial

Es fundamental incorporar la dimensión étnico-racial en el diseño de políticas de cuidado, a fin de asegurar que se representen y atiendan adecuadamente las necesidades y realidades de las diversas comunidades. Para ello, se debe incluir esta variable en todos los registros relacionados con el cuidado, lo que permitirá contar con datos más precisos y relevantes para la adopción de decisiones de política. Además, es importante trabajar en la inclusión de las distintas cosmogonías de las comunidades, lo que enriquecerá las respuestas y estrategias adoptadas en el ámbito del cuidado. En este sentido, es fundamental desarrollar contenido de comunicación adaptado a las características culturales de la población, utilizando lenguas indígenas, así como representaciones gráficas que sean accesibles y pertinentes. Este enfoque debe complementarse con una visión que contemple el cuidado del territorio y el medio ambiente, promoviendo una transición justa hacia prácticas sostenibles (véase el recuadro III.6).

Recuadro III.6

Programas piloto de cooperativas de cuidado: las experiencias de Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y Honduras

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) impulsa en América Latina y el Caribe un innovador programa de apoyo a los Sistemas Nacionales de Cuidado a través del fortalecimiento de cooperativas y entidades de la economía social y solidaria como proveedoras de servicios de cuidado de calidad y trabajo decente. La iniciativa se lleva a cabo mediante las herramientas Think.CareCoop y Start.CareCoop. En Colombia, en articulación con el Ministerio de Igualdad y Equidad y el Sistema Nacional de Cuidado, se implementan dos programas piloto descentralizados: uno en la comunidad indígena arhuaca del Cesar, donde mujeres tejedoras de mochilas gestionan una casa de cuidados, y otro en Chocó, donde parteras ancestrales fortalecen su representación y capacidades cooperativas.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, en la ciudad de El Alto, un amplio mapeo identifica arreglos comunitarios de cuidado y fortalece iniciativas locales con capital semilla, en sinergia con la nueva Política Pública de Corresponsabilidad de Cuidados y la futura ley nacional de cuidados. En Honduras, se apoyó a los municipios rurales de Comayagua y Danlí en la inclusión de la organización social del cuidado en sus agendas municipales, integrando enfoques de género y ambientales, destacando al municipio como actor esencial en la promoción del bienestar y el desarrollo sostenible. Junto con algunas direcciones municipales clave, se diagnosticó un gran déficit de servicios de cuidado para la primera infancia y personas con discapacidad, y se elaboró una hoja de ruta que fortalece capacidades locales mediante la economía social y solidaria y el intercambio de experiencias con Colombia.

Este impulso regional se enmarca en la resolución relativa al trabajo decente y la economía social y solidaria de la OIT (2022), las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (2023 y 2024) y la resolución relativa al trabajo decente y la economía del cuidado de la OIT (2024), que consolidan tanto a la economía social y solidaria como a las cooperativas de cuidado como pilares estratégicos para territorializar el cuidado en virtud del marco de las 5R: reconocer, reducir, redistribuir, recompensar y representar el trabajo de cuidados.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de información brindada por la Organización Internacional del Trabajo.

D. Estrategias e instrumentos de financiamiento

Como se destaca en OIT (2024f, párr. 20), “El acceso a los cuidados y la provisión y la recepción de cuidados deben basarse en los principios de no discriminación, solidaridad, sostenibilidad, equidad, universalidad y corresponsabilidad social”. Las estrategias de financiamiento de las políticas de cuidado deben incorporar y dirigir los recursos públicos hacia sistemas universales de protección social, empleo, servicios de cuidados e infraestructura pública de alta calidad.

La implementación de políticas y sistemas integrales de cuidados que permitan transformar la actual organización social de los cuidados enfrenta, en gran medida, un desafío en materia de financiamiento y sostenibilidad. La provisión de cuidados se considera un bien público que necesita un financiamiento adecuado; cuando cada persona la asume según su capacidad económica, las deficiencias resultantes generan altos costos, tanto para las personas como para la sociedad y la economía (OIT, 2024d). Además, para fomentar un crecimiento sostenible e inclusivo, es fundamental impulsar transformaciones significativas que ayuden a cerrar las brechas estructurales persistentes en aspectos sociales, productivos y ambientales (CEPAL, 2024a). Esto permitirá garantizar el financiamiento de sistemas integrales de cuidados mediante criterios que garanticen los derechos de las mujeres en toda su diversidad, así como los derechos de niños, niñas, personas mayores y personas con discapacidad.

Para lograr esto, es necesario que los gobiernos nacionales y subnacionales integren estos principios en la elaboración de los presupuestos, de modo de asegurar que las prioridades relacionadas con los cuidados se incluyan en los marcos de financiamiento nacional y subnacional. Además, crear y fortalecer pactos fiscales en materia de cuidados es central para consolidar el financiamiento en dicho sector. De

igual manera, es necesario que el presupuesto municipal y los sistemas de gobernanza territorial cuenten con recursos asignados para políticas de cuidado a nivel territorial y que estas políticas no se consideren solo como un gasto sino también como una inversión¹⁶.

La coparticipación fiscal es otra herramienta clave, que establece mecanismos para redistribuir ingresos impositivos entre distintos niveles de gobierno. Por ejemplo, parte de los impuestos recaudados, como el impuesto sobre el valor agregado (IVA), puede redistribuirse hacia municipios con necesidades específicas de cuidado. Además, la compra pública puede priorizar servicios relacionados con el cuidado, lo que fomenta la equidad territorial al fortalecer las capacidades de los municipios menos favorecidos. Todas estas opciones, sin embargo, exigen fortalecer las capacidades estatales en materia de regulación y fiscalización, ya que es el Estado quien tiene la responsabilidad primaria de garantizar el acceso, la disponibilidad y la calidad de los servicios y prestaciones en materia de cuidados (OIT, 2024f).

Es fundamental legislar para ampliar la oferta de cuidados, promoviendo también la participación del sector privado, por ejemplo, mediante alianzas público-privadas, en la provisión de estos servicios. Para ello, es crucial promover las capacidades estatales en materia de regulación y estándares que garanticen la calidad y uniformidad de los servicios a lo largo del territorio. Esto supone aplicar medidas que faciliten la incorporación de colaboraciones con el sector privado, pero también medidas de supervisión e inspección, que aseguren la excelencia y calidad en los servicios prestados, así como condiciones dignas de trabajo para las personas que trabajan brindando cuidados y para quienes los reciben.

Es importante también diferenciar entre gasto corriente e inversión en el contexto de los cuidados. Esto permite establecer claramente las responsabilidades directas del Estado en la supervisión y definir las funciones de otros actores que intervienen en la atención y prestación de servicios. En este marco, los impuestos etiquetados juegan un papel relevante, al destinarse específicamente a financiar políticas de cuidado. Otra opción para financiar el sector de los cuidados son las regalías —también llamadas “derechos de explotación”— provenientes de la explotación de recursos naturales. Una fracción de los ingresos generados por estas actividades puede asignarse a este ámbito, como en el caso de los fondos de regalías mineras que se destinan a construir centros de cuidado en zonas rurales, usando recursos existentes para financiar un sector estratégico. Este tipo de financiamiento deberá incorporar como eje central el respeto por los derechos de las personas que habitan en estos territorios de conformidad con los acuerdos aprobados por los Gobiernos. Los fondos multinivel, por su parte, permiten la participación conjunta de los Gobiernos nacionales y municipales, así como de otros actores, incentivando las inversiones en el ámbito de los cuidados. Este enfoque puede incluir iniciativas donde el gobierno central financie una parte y el gobierno subnacional otra.

Las políticas de cuidado deben verse como generadoras de ingresos, tanto para las familias como para el Estado, con lo que se crea un círculo virtuoso de inversión y retorno. En este sentido, se debe potenciar la diversificación de servicios y oportunidades de financiamiento mediante la colaboración con organizaciones no gubernamentales, sindicatos de personas trabajadoras del sector de los cuidados, organizaciones empresariales y de la economía social y solidaria, y asociaciones sin fines de lucro, a fin de promover alianzas en la gestión y el financiamiento de políticas de cuidado en los territorios. El papel de los sindicatos en la negociación colectiva también es esencial para garantizar que se alcancen acuerdos justos.

¹⁶ Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las estrategias de financiamiento y las leyes de presupuestos podrían ajustarse a las características administrativas y políticas de los territorios, que en América Latina y el Caribe son muy heterogéneos entre sí. Por ejemplo, en los sistemas federados, como el Brasil y México, los estados cuentan con la capacidad de recaudar sus propios impuestos, lo que les permite tener mayor autonomía financiera. En contraste, en países como el Uruguay, los gobiernos subnacionales dependen en gran medida de las transferencias centrales, lo que puede limitar su capacidad de financiamiento para iniciativas locales. Asimismo, a nivel local, se han extendido las iniciativas de presupuesto participativo, que pueden utilizarse para promover políticas de cuidado, aunque los montos y las características de estos modelos varían considerablemente de un caso a otro.

Lineamiento D1: Generar y difundir datos e información sobre las necesidades, los efectos y los retornos asociados a la inversión en políticas de cuidado

Es fundamental implementar herramientas y métodos que permitan mostrar el valor económico y social del trabajo de cuidados (ONU-Mujeres, 2022b; OIT y ONU-Mujeres, 2021), lo que representa un paso crucial para el financiamiento de los sistemas de cuidado. Esto supone identificar las deficiencias en la cobertura, así como las necesidades y los beneficios asociados a la inversión en políticas e intervenciones dedicadas al cuidado, para lo cual que es necesario el diálogo social con la participación de distintos actores. En estas evaluaciones, es importante considerar los beneficios tanto tangibles como intangibles, a corto, mediano y largo plazo, que incluyen la creación de empleos dignos y mejoras en el bienestar de las personas y del planeta. También es necesario establecer mecanismos que permitan medir y monitorear las inversiones, tanto públicas como privadas, en servicios e infraestructura de cuidado.

Lineamiento D2: Establecer principios comunes y responsabilidades diferenciadas en los diferentes niveles de gobierno para el financiamiento

El modelo de financiamiento para los servicios de cuidado debe guiarse por una serie de principios orientadores, como no discriminación, solidaridad, sostenibilidad, equidad, universalidad y corresponsabilidad, que aseguren su efectividad, sostenibilidad y coherencia (OIT, 2024d; ONU-Mujeres y CEPAL, 2021). Además, es crucial fomentar la participación ciudadana y comunitaria en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas de financiamiento, lo que se complementa con la necesidad de transparencia en todos los procesos relacionados. Para que el sistema sea realmente efectivo, es necesaria la integralidad, asegurando que se financien todos los componentes relevantes de manera articulada y coherente. La corresponsabilidad entre el Estado, el sector privado, los hogares y la comunidad es fundamental para el éxito del sistema, al igual que la inclusión de enfoques de género, derechos humanos e interseccionalidad que reconozcan las diversas realidades de la población.

Lineamiento D3: Diversificar las fuentes e instrumentos de financiamiento atendiendo a las características de cada territorio

La diversificación de fuentes e instrumentos de financiamiento es esencial para construir un sistema de cuidado sólido y sostenible, y debe abordarse teniendo en cuenta diversos factores propios de cada contexto. Es crucial considerar la infraestructura y los gastos corrientes, así como los diferentes componentes del sistema de cuidado, que deben adaptarse a las poblaciones específicas y a sus respectivas necesidades, además de proyectar las necesidades futuras y la resiliencia frente a desastres y pandemias, entre otras emergencias. Además, el presupuesto público juega un papel fundamental, y se deben establecer políticas de seguridad social que incluyan no solo políticas de tiempo y servicios, sino también subsidios y prestaciones que complementen los ingresos de los hogares por realizar trabajo de cuidados. De igual forma, el diálogo social es un mecanismo clave para contar con la participación de todos los actores en la discusión sobre financiamiento y asegurar una adecuada distribución de recursos mediante, por ejemplo, las negociaciones colectivas.

Lineamiento D4: Ampliar el espacio fiscal para infraestructura y políticas de cuidado, adaptadas a las competencias presupuestarias de la entidad que implementa la política

Es necesario promover opciones de política pertinentes en cada contexto para ampliar el espacio fiscal. Esto supone apoyar a los Gobiernos para que encuentren opciones de política adecuadas al contexto y para generar o fortalecer marcos macroeconómicos que favorezcan los cuidados mediante políticas fiscales y monetarias (OIT y PNUD, 2023). Es importante reconocer cómo las decisiones fiscales, como las asignaciones y los impuestos sobre el trabajo de cuidados, afectan el cuidado. Además, es preciso promover incentivos fiscales y subvenciones para bienes y servicios relacionados con los cuidados, e incentivar inversiones públicas y privadas innovadoras en sectores vinculados, como los servicios, la tecnología y

la capacitación (Naciones Unidas, 2024a). Se deben fomentar las inversiones, fomentar las inversiones públicas y privadas innovadoras en ámbitos vinculados, como los servicios, la tecnología y la formación.

La priorización de gastos permite dirigir los fondos hacia sectores cruciales, de modo de asegurar la atención de las necesidades más apremiantes. Por ejemplo, las compras públicas deben utilizarse estratégicamente para adquirir servicios y productos que contribuyan al sector de los cuidados, de modo de apoyar la economía local. Además, los presupuestos participativos ofrecen una plataforma para que las comunidades tengan una participación directa en la toma de decisiones sobre cómo se asignan los recursos, promoviendo una mayor transparencia y responsabilidad. Asimismo, el etiquetado de impuestos por sector de actividad y el establecimiento de regalías provenientes de recursos naturales o actividades económicas pueden ser importantes fuentes directas de financiamiento de las políticas de cuidado.

Lineamiento D5: Integrar la perspectiva de género en los presupuestos nacionales y subnacionales

Es central orientar los recursos públicos hacia sistemas de protección social universales, empleos, servicios de cuidado e infraestructura pública de alta calidad, teniendo en cuenta aspectos vinculados al género, la situación de discapacidad y la edad. Para ello, es necesario colaborar con los Gobiernos nacionales y locales en la integración de la perspectiva de género en los presupuestos y asegurar que estos, a su vez, respondan a las prioridades de las políticas de cuidado y apoyo en el ámbito territorial, e integrar dichas prioridades en los marcos nacionales y subnacionales de financiamiento de manera coordinada. También es importante promover el diálogo entre los Gobiernos sobre políticas de financiamiento de los sistemas de cuidado, fomentando el aprendizaje mutuo y evitando superposiciones. En esta misma línea, resulta central fortalecer pactos fiscales que, de forma progresiva, aumenten los ingresos y la inversión pública en estos ámbitos.

E. Sistemas de información y conocimiento

Como se define en la Estrategia de Montevideo, los sistemas de información de género abarcan los procesos de selección, recopilación, integración, análisis y difusión de datos relacionados con las desigualdades de género, así como los avances y retos que aún deben abordarse para garantizar los derechos de las mujeres. Las estadísticas e indicadores de género, tanto cualitativos como cuantitativos, pueden obtenerse de diversas fuentes, principalmente de los organismos encargados de producir información que forman parte del sistema estadístico nacional (CEPAL, 2017). Incorporar la perspectiva de género y el análisis interseccional de manera transversal es esencial para identificar las brechas de desigualdad existentes y comprender las necesidades particulares de mujeres y hombres en toda su diversidad en distintos entornos. Es fundamental asegurar la recopilación de datos desglosados por sexo y realizar análisis de género e interseccionales para diagnosticar las necesidades, evaluar los avances y las buenas prácticas, señalar los obstáculos y proponer soluciones ajustadas a cada contexto (CEPAL, en prensa).

La cercanía de los gobiernos subnacionales a las necesidades y características de los territorios permite construir políticas más eficientes (véase el recuadro III.7). Para ello, es central contar con datos e información orientada a la generación de conocimiento para optimizar la calidad de la intervención pública. Para diseñar políticas de cuidado efectivas en los territorios, es crucial desarrollar un catálogo de servicios y prestaciones que aborde las necesidades tanto de quienes brindan cuidados como de quienes los necesitan, así como contar con información sobre las carencias en la conformación del trabajo digno en el sector (ONU-Mujeres y CEPAL, 2021; CEPAL, 2022; Bango et al., 2024). Este catálogo debe acompañarse de un registro de cuidados que incluya información sobre los usuarios de servicios, las personas cuidadoras, los proveedores (tanto públicos como privados) y las entidades habilitadas para la formación y certificación de cuidadores, integrando variables como la edad, el sexo y el área de residencia, entre otras, de forma detallada y comparable³⁷.

³⁷ En esta línea, en 2028 se llevará a cabo la 22.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, cuyo tema será "Avanzar en la medición del trabajo de cuidado y la economía del cuidado: una consulta mundial para nuevas normas estadísticas".

Recuadro III.7**Una ventanilla única para la implementación territorial del Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados en Chile**

El sistema de información Gestión Social Local (GSL) de Chile es una innovadora plataforma diseñada para facilitar la implementación del Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados. Desde su lanzamiento en 2018 por parte del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, en colaboración con el Banco Mundial, el sistema de información Gestión Social Local mejora la gestión de casos sociales a través de una ventanilla única municipal, con lo que se optimiza la provisión de servicios estatales a nivel local. Esta herramienta modular integra registros de diversos programas sociales, y permite la interoperabilidad entre sistemas de información, de modo de permitir una identificación y derivación efectiva hacia beneficios y servicios de cuidado y protección social. Gracias a su enfoque unificado, los funcionarios pueden ofrecer una atención más centrada y eficiente a quienes necesitan cuidados y a quienes se los brindan.

Además, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia ha incorporado en el Registro Social de Hogares la posibilidad de que las personas se identifiquen como cuidadoras de personas con discapacidad o dependencia, a fin de dar visibilidad a esta población. Esta identificación permite el desarrollo de ofertas específicas, como una credencial de persona cuidadora, que reduce los tiempos de espera en trámites públicos mediante convenios de atención preferente. La información previamente disponible en el Registro Social de Hogares también ha permitido identificar a personas cuidadoras potenciales y facilitar su registro.

El enfoque centrado en las personas del sistema de información Gestión Social Local ha permitido que los funcionarios públicos de Chile adopten este modelo de gestión, con lo que han transformado su forma de trabajo y mejorado el servicio al volverse más proactivos. Este sistema fomenta la colaboración intersectorial y la optimización de procesos al evitar duplicaciones y fortalecer la implementación de políticas de cuidado adecuadas a las necesidades de cada comunidad. El sistema de Gestión Social Local resulta una herramienta clave para la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, promoviendo respuestas integrales y articuladas.

Fuente: Banco Mundial. (2022). *Trayectoria y evaluación de Gestión Social Local (GSL) 2018-2021*; Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile. (2024). *Informe de Desarrollo Social 2024*.

La creación de observatorios y otras instituciones abocadas a la recopilación, sistematización, análisis y difusión de información estadística con enfoque de género se vuelve esencial para establecer un mapa de cuidados y un registro que refleje la participación social en este ámbito. Para que funcionen de manera eficiente, los sistemas de información deben contar con recursos suficientes y sostenibles en el tiempo. Estas instituciones pueden facilitar la evaluación de los niveles de autonomía mediante baremos claros y establecer estándares de calidad que incluyan indicadores con perspectiva de género y étnico-racial, así como mecanismos para la supervisión, fiscalización y sanción. Además, es necesario desarrollar una agenda de conocimiento que articule vínculos con el sector académico a nivel local y nacional. Esto permitirá la coordinación de políticas de cuidado e impulsará la innovación tecnológica en la gestión de estos servicios.

Para el diseño de estas políticas, es esencial considerar documentos y registros administrativos, incluidos el plan de ordenamiento territorial y los planes de inversión, programas locales de gobierno y planes sectoriales específicos, como los de salud, vivienda y transporte. Es crucial tener en cuenta diversas fuentes, entre ellas, organizaciones de la sociedad civil y los sectores privado y académico, así como la voz de quienes se desempeñan en este ámbito. La caracterización de las poblaciones prioritarias debe incluir información sociodemográfica que refleje interseccionalidades relacionadas a sexo, edad, pertenencia étnica, situación de discapacidad y migración, entre otras variables. A continuación se presentan lineamientos a promover en esta línea.

Lineamiento E1: Establecer sistemas de información y conocimiento en el territorio, articulados con los sistemas nacionales

Para promover políticas de cuidado en los territorios es preciso comprender las dinámicas locales desde su multidimensionalidad para el abordaje de los cuidados. Esto supone contar con datos e información sobre dimensiones económicas, sociales, productivas, laborales, ambientales y culturales y de riesgos,

así como con análisis para entender las necesidades y demandas actuales y proyectar necesidades futuras de cuidado en el territorio. En este aspecto, la recopilación y construcción de datos y estadísticas georreferenciados y con un enfoque interseccional resulta especialmente pertinente.

Es crucial realizar mapeos de cuidados en los territorios, que permitan comprender no solo cómo se lleva a cabo el cuidado, sino también cuáles son las necesidades específicas de las personas cuidadoras, que cuidan de forma remunerada y no remunerada (véase el recuadro III.8). En este sentido, resulta especialmente pertinente generar procesos de articulación y coordinación entre sistemas de información en diferentes niveles de gobierno. Además, es clave identificar la demanda priorizada desde una perspectiva geoespacial, utilizando herramientas de georreferenciación para mejorar la planificación. La implementación de sistemas de información geográfica permitirá mapear con precisión la oferta y la demanda, integrando datos sobre violencia contra las mujeres y feminización de la pobreza. Es necesario reunir información de diversas fuentes —como registros gubernamentales, investigaciones académicas, encuestas a comunidades y datos de organizaciones no gubernamentales que trabajen en el ámbito del cuidado—, categorizar la información y establecer indicadores clave para medir y evaluar la oferta y demanda de cuidados, identificando brechas y áreas donde se necesita inversión o mejora en los servicios de cuidado, de modo de contribuir a garantizar el derecho al cuidado. Por último, es central fortalecer y consolidar los sistemas de registros administrativos de personas mediante los sistemas de ventanilla única como estrategia central para la gestión local de las políticas de cuidado.

Recuadro III.8

Indicadores y mapas de cuidados en los territorios

Varios Gobiernos de la región han creado mapas de cuidados que incluyen la georreferenciación de servicios de cuidado, tanto públicos como privados y comunitarios, y pueden mostrar indicadores sobre la oferta y demanda de cuidados con un enfoque territorial, lo que permite comprender mejor su distribución y necesidades. Diversos organismos del sistema de las Naciones Unidas, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), han brindado apoyo técnico en la construcción de estos mapas.

La Herramienta de Georreferenciación de Cuidados del PNUD ofrece un enfoque sistemático para mapear y analizar los servicios de cuidado, combinando datos tradicionales (registros administrativos e información censal) e innovadores (minería de datos, proyecciones de población basada en inteligencia artificial y mapeo colaborativo) (De los Santos, 2022). De este modo, se construye un sistema georreferenciado que incluye proveedores de cuidado públicos, privados y comunitarios, al tiempo que identifica y proyecta la distribución de las poblaciones con necesidades de cuidado (como niños y niñas, personas con discapacidad y personas mayores). A ello se suman cálculos de tiempos de viaje para determinar la facilidad —o dificultad— de acceso a los centros de cuidado y mostrar las áreas donde la oferta es insuficiente o de difícil acceso (lo que se conoce como “desiertos de cuidado”).

A partir de esos datos, se generan herramientas de visualización diseñadas según las prioridades del Gobierno nacional o los gobiernos locales. Estos mapas, que permiten a las autoridades identificar de forma rápida las zonas críticas de intervención, pueden articularse con otros sistemas georreferenciados (vinculados, por ejemplo, a áreas como la salud, la protección social, la gestión del riesgo de desastres y la pobreza multidimensional), lo que facilita una planificación integral. Las plataformas se diseñan con *software* abierto, para después transferirse a las contrapartes gubernamentales, acompañadas de soporte tecnológico y capacitación para garantizar su actualización y sostenibilidad en el tiempo.

Esta metodología se ha implementado con éxito en varios países de la región y continúa expandiéndose. En Bogotá, un primer programa piloto realizó un mapeo de centros privados de cuidado y perfeccionó métodos para localizar iniciativas comunitarias. En el Uruguay, se midió la accesibilidad en zonas del interior del país y se trabajó en un mapa de cuidados en el Municipio B de Montevideo. En la República Dominicana, se centralizaron datos dispersos y se efectuó un mapeo de calidad en campo sobre servicios de cuidado (públicos, privados y comunitarios) en Santo Domingo Este y Azua. En el Perú (Lima Metropolitana y Callao), se integró el concepto de “desiertos de cuidado” para mostrar lugares con alta demanda y baja accesibilidad. Actualmente, la Herramienta de Georreferenciación de Cuidados del PNUD se está implementando en distintos municipios de Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. Al mejorar la accesibilidad en los entornos urbanos y rurales de la región, se refuerza el potencial de esta solución para impulsar políticas de cuidado y promover la igualdad de género.

Por su parte, la CEPAL ha brindado apoyo técnico en la construcción de estos mapas, y se destacan el mapa del Sistema Distrital de Cuidado de Bogotá y el Mapa Federal del Cuidado en la Argentina. En Bogotá, la CEPAL apoyó en 2020 la creación de un mapa que georreferencia la ciudad utilizando indicadores clave para el Sistema Distrital de Cuidados. Para llevar a cabo este proceso fue necesario revisar fuentes de información pública y generar nuevos datos para identificar servicios de cuidado, lo que facilitó la identificación de necesidades según la densidad poblacional y sirvió de apoyo en la toma de decisiones vinculadas a la implementación de programas como Manzanas del Cuidado, Buses del Cuidado y ayuda a domicilio. En el caso de la Argentina, la CEPAL y el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad diseñaron el Mapa Federal del Cuidado, publicado en 2022. Este mapa se construyó como una plataforma de información sobre la oferta de cuidados, así como para ofrecer la oportunidad de elaborar diagnósticos sobre la distribución de la oferta y la demanda de cuidados a nivel territorial.

En una línea similar, la CEPAL brinda asistencia técnica al Ministerio de Igualdad y Equidad de Colombia en la construcción de un mapa de cuidados para identificar y georreferenciar la oferta pública de cuidados en los distintos niveles territoriales. Durante 2024, se realizó un proceso de recolección y depuración de datos, acompañado del desarrollo de *software*. El proceso ha incorporado una etapa de recolección de información a nivel municipal, departamental y nacional que ha permitido contar con la primera base de datos de la oferta pública de cuidados, especialmente creada para guiar y orientar la arquitectura e implementación del Sistema Nacional de Cuidados en Colombia.

Estas experiencias han contribuido al impulso de otras iniciativas similares en otros países de la región. El Mapa de Cuidados de México (MACU), elaborado en colaboración con ONU-Mujeres y El Colegio de México, detalla la oferta pública, privada y de la sociedad civil de cuidados en el país y estima su demanda potencial. Por último, el Mapa de Cuidados de Chile ha sido construido por el Gobierno de Chile con la colaboración de la Infraestructura de Datos Geoespaciales de Chile (IDE Chile).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). *La sociedad del cuidado: gobernanza, economía política y diálogo social para una transformación con igualdad de género* (LC/CRM.16/3); Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). Mapas de cuidados [documento inédito De los Santos, D. (2022). Mapeando cuidados: herramientas innovadoras para la georreferenciación de oferta y demanda de cuidados en América Latina y el Caribe. *Notas de Políticas* (14). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. (2024). *Cuidados a nivel local: relevamiento de experiencias en América Latina y Caribe*; Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). Sistema Distrital de Cuidado en Bogotá: diseño y puesta en marcha de un pacto político, social y fiscal. *Boletín Igualdad de Género* (2); Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Argentina (2022). Mapa Federal del Cuidado en la Argentina: construcciones conceptuales y usos. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/173-LC/BUE/TS.2022/18). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Lineamiento E2: Generar espacios técnicos interinstitucionales abocados a la gestión de datos para la gobernanza en los territorios

Es preciso implementar un marco claro de gobernanza para la gestión de datos a nivel territorial, delimitando funciones, responsabilidades y procesos de toma de decisiones en los distintos espacios *técnicos interinstitucionales*, asegurando la participación equitativa de todos los actores y dotando a estas estructuras de recursos suficientes y sostenibles en el tiempo. Asimismo, es necesario impulsar la formación en el uso de enfoques y herramientas interseccionales, especialmente dirigidas a servidores públicos y a todos los agentes que participan en la implementación de políticas de cuidado. En este marco, es importante articular el conocimiento disperso mediante la creación de redes académicas locales de conocimiento y la promoción de una agenda común para la cooperación e investigación, así como estudios que permitan conocer y evaluar de manera efectiva las dinámicas del cuidado en las diferentes comunidades.

IV. A modo de síntesis: políticas de cuidado desde una perspectiva de género, territorial e interseccional

La división sexual del trabajo y la distribución desigual de las tareas de cuidado continúan siendo uno de los nudos estructurales que perpetúan la desigualdad de género. Si bien en todas las sociedades las mujeres son quienes asumen mayoritariamente este trabajo, la organización social de los cuidados varía entre los territorios. El trabajo de cuidados no remunerado recae con mayor intensidad sobre las mujeres y niñas en países con servicios públicos insuficientes, infraestructura limitada y sistemas de protección social débiles. Asimismo, las desigualdades y la falta de acceso a servicios de cuidado se intensifican en zonas rurales, en áreas de conflictos y en regiones gravemente afectadas por el cambio climático y los desastres naturales. Debe notarse, además, que estas desigualdades se acentúan aún más en los casos de mujeres indígenas, migrantes y afrodescendientes, que suelen experimentar mayores niveles de discriminación y exclusión, además de presentar mayores niveles de feminización en hogares pobres. Estos procesos se ven intensificados, asimismo, por fenómenos como el envejecimiento poblacional, los cambios en el mercado laboral, el impacto del cambio climático y la migración, que varían en cada territorio y que, al variar, modifican la demanda de cuidados de la población, lo que tensiona otros componentes del bienestar, como los sistemas de salud y seguridad social y las políticas de desarrollo social.

De esta manera, la heterogeneidad ambiental, económico-productiva, geográfico-espacial, político-administrativa y étnico-racial, cultural y sociodemográfica dan forma a territorios heterogéneos en América Latina y el Caribe. La implementación de políticas de cuidado en los territorios de la región debe comprenderse en el marco de la heterogeneidad que la caracteriza. Reconocer y valorar estas diferencias es clave para diseñar políticas situadas y adaptadas. Por ello, el territorio debe entenderse como un espacio que combina diversas dimensiones que se materializan en relaciones sociales, significados y procesos de construcción social. De esta forma, el territorio constituye un espacio de colaboración y cooperación, pero también de disputa, conflicto y desigualdad, todas características que atraviesan la organización social de los cuidados en las comunidades que allí habitan.

Resulta imprescindible fortalecer políticas de cuidado para promover un desarrollo más inclusivo y sostenible. En esta línea, en la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en 2022, se aprobó el Compromiso de Buenos Aires, que propone la noción de sociedad del cuidado como un paradigma orientado a transformar el modelo de desarrollo, fomentando la igualdad,

el bienestar y la sostenibilidad. Además, como parte del Compromiso de Buenos Aires, los Gobiernos aprobaron la elaboración de un documento sobre “principios orientadores para el diseño de políticas de cuidado desde una perspectiva de género, intercultural, interseccional y territorial en el marco de los derechos humanos” (CEPAL, 2023a, párr. 43). Buscando dar cumplimiento a este acuerdo, en este documento se describen una serie de lineamientos para desarrollar políticas de cuidado en los territorios en materia de gobernanza, marco normativo e institucional, infraestructura y servicios, interseccionalidad e interculturalidad, estrategias e instrumentos de financiamiento, y sistemas de información y conocimiento.

Debido a su proximidad y vínculos con las comunidades, los gobiernos subnacionales poseen un conocimiento directo y cercano de las realidades que enfrentan las personas: sus desafíos diarios, las redes sociales de apoyo, las brechas en el acceso a servicios y las distintas maneras en que se organiza la vida y el cuidado en cada contexto. La proximidad y el conocimiento local facilitan la identificación de recursos, problemáticas y redes comunitarias, lo que permite adoptar soluciones innovadoras y adaptadas a las necesidades específicas. Esto facilita el diseño e implementación de políticas de cuidado con un enfoque situado, sensible a las intersecciones culturales, sociales y territoriales, lo que permite poner en marcha acciones adaptadas a las características, necesidades y potencialidades de cada contexto.

Asimismo, las políticas públicas de cuidados en los territorios deben basarse en principios de igualdad, universalidad, progresividad y no regresividad, y, al mismo tiempo, promover la integralidad, coherencia y articulación de las intervenciones públicas, de modo de evitar duplicidades y optimizar recursos. Es especialmente importante promover la participación ciudadana y la articulación entre actores subnacionales, nacionales, regionales y mundiales mediante mecanismos de cooperación que generan aprendizajes compartidos y mejoran la eficacia de las políticas de cuidado en los territorios. Elaborar políticas de cuidado con enfoque territorial supone desarrollar diversas estrategias a nivel regional, nacional y local, que se complementan para abordar de manera integral los procesos sociales, económicos y de cuidado que conllevan. De igual forma, las políticas públicas de cuidados con enfoque territorial pueden potenciar las economías locales mediante la integración de políticas de corresponsabilidad y trabajo decente en las cadenas de valor, promoviendo la participación de las mujeres y fortaleciendo los procesos productivos a través de iniciativas colaborativas y clústeres. Por todo lo expuesto, avanzar en la adopción de políticas de cuidado en los territorios resulta clave para alcanzar los ODS de la Agenda 2030, seguir fortaleciendo las políticas de cuidado a nivel regional y promover la igualdad de género y el derecho al cuidado.

Debido a su papel clave en la transversalización de la perspectiva feminista en los distintos niveles de diseño, gestión e implementación de la política de cuidado, este documento constituye un insumo central para los mecanismos para el adelanto de las mujeres, así como para otras instituciones pertenecientes a los gobiernos nacionales y subnacionales que implementan políticas de cuidado en los territorios. Es un insumo fundamental para los debates de la XVI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Ciudad de México, 12 a 15 de agosto de 2025), centrado en las transformaciones en los ámbitos político, económico, social, cultural y ambiental para impulsar la sociedad del cuidado y la igualdad de género. Los acuerdos alcanzados en el marco de la Agenda Regional de Género constituyen cimientos para fortalecer el papel de los Estados en el diseño e implementación de políticas y sistemas de cuidados universales, intersectoriales, integrales, corresponsables y sostenibles financieramente. Al incorporar la perspectiva territorial en las políticas de cuidado, en este documento se busca fortalecer los acuerdos regionales en materia de cuidados de cara a la próxima Conferencia Regional como un espacio fundamental para avanzar hacia una sociedad del cuidado.

Bibliografía

- Aguilar Revelo, L. (2021). Prácticas promisorias que promueven la igualdad de género y la autonomía de las mujeres en la respuesta al cambio climático en América Latina y el Caribe. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2021/110). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Bango, J., Cossani, P., Piñeiro, V. y Campanella, J. (2024). *Aportes para la gestión territorial de sistemas integrales de cuidados*. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.
- Barford, A., Brockie, K. y O'Higgins, N. (2024). *Volunteering, Unpaid Care Work and Gender in Lower-income Countries*. Organización Internacional del Trabajo y Voluntarios de las Naciones Unidas.
- Cameron, M. A. y Falleti, T. G. (2005). Federalism and the subnational separation of powers. *Publius: The Journal of Federalism*, 35(2), 245-271.
- Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. (2023). *Alcanzar la igualdad de género en el trabajo*. 111.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Organización Internacional del Trabajo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016a). *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2016b). *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2017). *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030* (LC/CRM.13/5).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019). *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021a). *Hacia la sociedad del cuidado: los aportes de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible* (LC/MDM.61/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021b). *Panorama Social de América Latina, 2020* (LC/PUB.2021/2-P/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2022). *La sociedad del cuidado: horizonte para una recuperación sostenible con igualdad de género* (LC/CRM.15/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023a). *Compromiso de Buenos Aires* (LC/CRM.15/6/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2023b). Declaración de Santiago "Derechos humanos y participación de las personas mayores: hacia una sociedad del cuidado inclusiva y resiliente". *Informe de la Quinta Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe* (LC/CRE.5/4).

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024a). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas. Síntesis* (LC/SES.40/4).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024b). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/21-P/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024c). Sistema Distrital de Cuidado en Bogotá: diseño y puesta en marcha de un pacto político, social y fiscal. *Boletín Igualdad de Género* (2).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025a). *América Latina y el Caribe y la Agenda 2030 a cinco años de la meta: ¿cómo gestionar las transformaciones para acelerar el progreso?* (LC/FDS.8/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025b). *Acción para la igualdad, el desarrollo y la paz en América Latina y el Caribe: informe regional sobre el examen de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing a 30 años de su aprobación en sinergia con la implementación de la Agenda Regional de Género* (LC/MDM.66/5).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025c). *La sociedad del cuidado: gobernanza, economía política y diálogo social para una transformación con igualdad de género* (LC/CRM.16/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025d). *Tiempo de trabajo no remunerado según ingresos propios por sexo*. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/tiempo-trabajo-no-remunerado-segun-ingresos-propios-sexo>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025e). *Lineamientos y plan de acción para la transversalización de la perspectiva de género en la cooperación internacional para el desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/CCSS.2/4).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025f). *Población sin ingresos propios por sexo*. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poblacion-sin-ingresos-propios-sexo>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (en prensa). Avances en materia de normativa sobre el derecho al cuidado en América Latina y el Caribe. *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Estudios* (4).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (2025). *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda Regional de Género en América Latina y el Caribe: indicadores de género a 2024* (LC/TS.2025/8).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Argentina (2022). Mapa Federal del Cuidado en la Argentina: construcciones conceptuales y usos. *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/173-LC/BUE/TS.2022/18). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Consejo de Derechos Humanos. (2025). *Dimensión de derechos humanos de los cuidados y el apoyo. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos* (A/HRC/58/43).
- Crenshaw, K. (1991). Mapping the margins: intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241-1299.
- De los Santos, D. (2022). Mapeando cuidados: herramientas innovadoras para la georreferenciación de oferta y demanda de cuidados en América Latina y el Caribe. *Notas de Políticas* (14). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Delgado Ruiz, S. T., Cárdenas Pinzón, J. I. y Fuentes López, H. J. (2020). Los municipios de sexta categoría de Colombia (2000-2016): entre la autonomía y la dependencia. *Apuntes del Cenes*, 39(69), 137-167.
- Dietz, G. (2012). *Multiculturalismo, interculturalidad y diversidad en educación: una aproximación antropológica*. Fondo de Cultura Económica.
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. (2022a). *Financiamiento de los sistemas integrales de cuidados: propuestas para América Latina y el Caribe*.
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. (2022b). *Metodología para la estimación de los costos e impactos económicos de la implementación de servicios de cuidados en América Latina y el Caribe*.
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. (2024a). *Cuidados a nivel local: relevamiento de experiencias en América Latina y el Caribe*.
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. (2024b). *La territorialidad de los cuidados en Chile: principales resultados regionales de los diálogos ciudadanos hacia la construcción del Sistema Nacional de Apoyos y Cuidados*.

- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. (2024c). *Cuidados y sector empresarial: oportunidades para el desarrollo con igualdad en América Latina*.
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres y Comisión Económica para América Latina (2021), *Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe: elementos para su implementación* (LC/TS.2022/26).
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres y Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos. (2024). *La perspectiva de género en las infraestructuras de cuidado en América Latina y el Caribe*.
- Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. (2025). *Los derechos de las mujeres 30 años después de Beijing*.
- Falú, A. y Pérez Castaño, L. (2024). *Agenda local de cuidados en América Latina y el Caribe*. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.
- Fleischer, F. y Sepúlveda Sanabria, I. S. (2020). 'Like sardines in a can': gender, stratification and mobility in the lives of female household employees in Bogotá, Colombia. En D. Oviedo, N. Villamizar Duarte y A. M. Adila Pinto (Eds.), *Urban Mobility and Social Equity in Latin America: Evidence, Concepts, Methods*. Transport and Sustainability, 12.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Organización Mundial de la Salud. (2023). *Progress on household drinking water, sanitation and hygiene 2000-2022: special focus on gender*.
- Garman, C., Haggard, S. y Willis, E. (2001). Fiscal decentralization: a political theory with Latin American cases. *World Politics*, 53(2), 205-236.
- Gervasoni, C. (2010). A rentier theory of subnational regimes: fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces. *World Politics*, 62(2), 302-340.
- Gomes, S. (2012). Fiscal powers to subnational governments: reassessing the concept of fiscal autonomy. *Regional & Federal Studies*, 22(4), 387-406.
- Gómez Sabaini, J. C. y Jiménez, J. P. (2011). El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos. *Serie Macroeconomía del Desarrollo* (111) (LC/L.3336). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. (2023). *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, H. Lee y J. Romero (Eds.).
- Grupo de Trabajo Interinstitucional de las Naciones Unidas sobre Economía Social y Solidaria. (2025). Financiación para el desarrollo: liberar el potencial de la economía social y solidaria. *Nota de Política*.
- Güezmes García, A., Bidegain Ponte, N. y Scuro, M. L. (2023, diciembre). Igualdad de género y sociedad del cuidado. *Revista CEPAL* (141) (LC/PUB.2023/29-PI-*)). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Guillén Subirán, C., Arancibia Román, P. y Radoslavova, T. (2025). Economía del cuidado en Iberoamérica: seguridad y salud en el trabajo con perspectiva de género. *Seguridad y salud en el trabajo con perspectiva de género: desafíos y avances en Iberoamérica*. Organización Internacional del Trabajo.
- Hernández, D. (2019). Género y equidad: el caso de la movilidad cotidiana. *Ideas para Agendas Emergentes* (1). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Herrera Aguilar, S. y Martínez Hernández, F. A. (2017). Fiscalidad y financiamiento en los gobiernos subnacionales y su impacto en el desarrollo: el caso de Brasil y México (1995-2010). *Análisis Económico*, 32(81).
- Mascheroni, P. (Coord.) (2022). *Estado del arte sobre cuidados en contextos de ruralidad en América Latina y el Caribe*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.
- Naciones Unidas. (2023a). *Las cooperativas en el desarrollo social. Informe del Secretario General* (A/78/187).
- Naciones Unidas. (2023b). *Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 11 de octubre de 2023. Importancia de los cuidados y el apoyo desde una perspectiva de derechos humanos* (A/HRC/RES/54/6).
- Naciones Unidas. (2024a). Transformar los sistemas de cuidados en el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de Nuestra Agenda Común. *Documento de política del sistema de las Naciones Unidas*.
- Naciones Unidas. (2024b). *Intergenerational relations: creating a world for all ages so that no one is left behind* (LC/TS.2024/87). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Organización Internacional del Trabajo. (2021). *La contribución del diálogo social a la igualdad de género*.
- Organización Internacional del Trabajo. (2022). *Resolución relativa al trabajo decente y la economía social y solidaria* (ILC.110/Resolución II).

- Organización Internacional del Trabajo. (2023a). *Hacer del trabajo doméstico un trabajo decente: invertir en cuidado. Una agenda común. Hoja de ruta y recomendaciones para políticas públicas*.
- Organización Internacional del Trabajo. (2023b). *Informe de la octava reunión del Grupo de trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas*.
- Organización Internacional del Trabajo. (2024a). *Las personas trabajadoras de América Latina con responsabilidades de cuidados: una mirada regional al Convenio núm. 156*.
- Organización Internacional del Trabajo. (2024b). *Una mirada a las experiencias territoriales de cuidado comunitario en Colombia*.
- Organización Internacional del Trabajo. (2024c). The jobs gap: measuring labour underutilisation beyond unemployment. *Spotlight on Work Statistics* (13).
- Organización Internacional del Trabajo. (2024d). Resultado de la Comisión de la Discusión General sobre el Trabajo Decente y la Economía del Cuidado: propuesta de resolución y conclusiones presentadas a la Conferencia para adopción. *Actas* (8A).
- Organización Internacional del Trabajo. (2024f). *Resolución relativa al trabajo decente y la economía del cuidado* (ILC.112/Resolución V).
- Organización Internacional del Trabajo y Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional. (2023). *El papel en auge de las Instituciones de Formación Profesional de América Latina: servicios de formación y certificación para el trabajo de cuidados. Experiencias sobre formación y certificación para el trabajo de cuidados*.
- Organización Internacional del Trabajo y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. (2021). *Una guía para las inversiones públicas en la economía del cuidado: herramienta de apoyo en materia de política para estimar los déficits de servicios de cuidado, el costo de las inversiones para cubrirlos y sus beneficios económicos*.
- Organización Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2023). *Guidance on Mainstreaming Decent Work in INFFS*.
- Pérez Orozco, A. (2007) Cadenas globales de cuidado. *Documento de Trabajo* (2). Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2023a). *Índice de pobreza multidimensional con foco en mujeres para América Latina y el Caribe: estado de situación para 10 países de la región*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2023b, 1 de marzo). ¿Qué relación existe entre la igualdad de género y el cambio climático? *Publicaciones del Blog*. <https://climatepromise.undp.org/es/news-and-stories/que-relacion-existe-entre-la-igualdad-de-genero-y-el-cambio-climatico>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2024, 8 de marzo). *La pieza faltante: valorando el aporte no reconocido de las mujeres a la economía*. <https://www.undp.org/es/latin-america/blog/la-pieza-faltante-valorando-el-aporte-no-reconocido-de-las-mujeres-la-economia>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres y Organización Internacional del Trabajo. (2022). *Los cuidados comunitarios en América Latina y el Caribe: una aproximación a los cuidados en los territorios*.
- Radics, A., Vázquez, F., Pérez Benítez, N. y Ruelas, I. (2022). *Panorama de las relaciones fiscales entre niveles de gobierno de países de América Latina y el Caribe* (LC/TS.2022/4). Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Salazar Parreñas, R. (2005). *Children of Global Migration: Transnational Families and Gendered Woes*. Stanford University Press.
- Sistema de Cuidados. (2019). *Indicadores de evaluación de calidad de centros de educación y cuidados para niñas y niños de 0 a 3 años*.
- Valenzuela, M. E. (2023). *Empleos verdes, una oportunidad para las mujeres en América Latina: cambio climático, género y transición justa*. Organización Internacional del Trabajo y Comisión Europea.
- Velásquez Nimatuj, I. A. (2018). *Acceso de las mujeres indígenas a la tierra, el territorio y los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres.
- Zahrin, Z. y Mohamed, A. M. (2022). Revising the unitary vs. federal classification. *Journal of International Studies*, 18, 125-157. <https://doi.org/10.32890/jis2022.18.5>

América Latina y el Caribe experimenta una crisis de los cuidados, que afecta de manera desproporcionada a las mujeres, en especial a las que enfrentan diversas formas de exclusión interseccionales. Esta crisis se expresa en una demanda creciente en materia de cuidados vinculada a múltiples procesos interrelacionados, como el envejecimiento acelerado de la población, los cambios en el mercado laboral, los efectos del cambio climático, los movimientos migratorios, que alteran las dinámicas de cuidado en lugares de origen y destino, y la insuficiencia de servicios e infraestructuras de cuidado. Por ello, urge trabajar en el diseño y fortalecimiento de políticas de cuidado, como piedra angular de un desarrollo más inclusivo y sostenible en la región.

En este documento se plantean las razones para implementar políticas de cuidado con mirada territorial, se describe en qué medida y de qué manera las políticas de cuidado tienen lugar en territorios heterogéneos desde el punto de vista político, social, económico y cultural en la región, se presentan los desafíos para la implementación de estas políticas y se describen los principales lineamientos para diseñar e implementar políticas de cuidado en los territorios.

